

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS  
FACULDADE DE DIREITO

**DIREITO DE LAJE: ANÁLISE DE CONFLITOS NORMATIVOS  
DESDE A POSITIVAÇÃO DO DIREITO A MORADIA À  
RESPONSABILIDADE CIVIL**

PRISCILA RODRIGUES DE SOUZA

RIO DE JANEIRO  
2019/1º Semestre

PRISCILA RODRIGUES DE SOUZA

**DIREITO DE LAJE: ANÁLISE DE CONFLITOS NORMATIVOS DESDE  
A POSITIVAÇÃO DO DIREITO A MORADIA À RESPONSABILIDADE  
CIVIL**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do Professora Dra. Rachel Louise Braga Delmás Leoni Lopes de Oliveira.

RIO DE JANEIRO - RJ

2019/1º Semestre

## CIP - Catalogação na Publicação

RS729d      Rodrigues de Souza, Priscila  
DIREITO DE LAJE: ANÁLISE DE CONFLITOS NORMATIVOS  
DESDE A POSITIVAÇÃO DO DIREITO A MORADIA À  
RESPONSABILIDADE CIVIL / Priscila Rodrigues de  
Souza. -- Rio de Janeiro, 2019.  
64 f.

Orientadora: Rachel Louise Braga Delmás Leoni  
Lopes de Oliveira.

Trabalho de conclusão de curso (graduação) -  
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade  
de Direito, Bacharel em Direito, 2019.

1. Direito Civil. 2. Direito de Laje. 3. Déficit  
Habitacional. 4. Direito à moradia digna. 5.  
Responsabilidade Civil. I. Braga Delmás Leoni Lopes  
de Oliveira, Rachel Louise, orient. II. Título.

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática da UFRJ com os dados fornecidos  
pelo(a) autor(a), sob a responsabilidade de Miguel Romeu Amorim Neto - CRB-7/6283.

PRISCILA RODRIGUES DE SOUZA

**DIREITO DE LAJE: ANÁLISE DE CONFLITOS NORMATIVOS  
DESDE A POSITIVAÇÃO DO DIREITO A MORADIA À  
RESPONSABILIDADE CIVIL**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do Professora Dra. Rachel Louise Braga Delmás Leoni Lopes de Oliveira.

Data da Aprovação: \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / \_\_\_\_.

Banca Examinadora:

---

Orientador (a)

---

Membro da Banca -

---

Membro da Banca -

RIO DE JANEIRO - RJ

2019/1º Semestre

Dedico este trabalho aos meus pais e irmã, meus maiores presentes da vida. Aos meus avós, Janete, Gener (*in memoriam*) e João (*in memoriam*).

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus pelo fôlego de vida, pela rica oportunidade de estudar na melhor Faculdade de Direito do Brasil. Tudo é dEle, por Ele e para Ele.

Aos meus pais, irmã e familiares, o alicerce que impediu que eu desmoronasse nos momentos mais difíceis. Vocês são a razão de todo suor, sangue e lágrimas.

À minha segunda família, a 1ª Igreja Presbiteriana do Brasil em Saracuruna, pelas orações que me sustentaram espiritualmente.

Aos amigos/irmãos de ontem, de hoje e de sempre, que suportaram minhas crises de ansiedade, minha ausência física e minha falta de fé em mim mesma. Obrigada por não desistirem de mim. Continuem não desistindo.

Aos amigos que a Faculdade Nacional de Direito me deu e que levarei para o resto da minha vida. Fui salva inúmeras vezes pela generosidade no compartilhamento de saberes.

Aos meus sócios/amigos/irmãos/cúmplices, Alvaro e Camilla. Vocês foram e são os melhores presente que a Gloriosa poderia me dar. Estão guardados debaixo de 7 chaves.

Por fim, agradeço a todos os mestres que passaram pela minha trajetória nesta Faculdade, em especial à Rachel Delmás, minha orientadora. Minha eterna gratidão por toda boa vontade, disponibilidade e apoio (intelectual e moral).

## RESUMO

SOUZA, Priscila Rodrigues de. Direito de laje: análise de conflitos normativos desde a positivação do direito a moradia à responsabilidade civil. 64 f. Monografia (Graduação em Direito) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

O presente estudo tem como objetivo analisar a positivação do direito à moradia digna através da criação do Direito Real de Laje. Serão analisados aspectos históricos, econômicos, políticos, sociais e normativos desde a internalização do Direito de Moradia no sistema jurídico brasileiro. Em seguida, será apresentado do conceito de laje e sua importância para a questão da diminuição do déficit habitacional brasileiro. Posteriormente, será feita análise da MP nº 759 enquanto pioneira no reconhecimento da existência dos grandes conglomerados habitacionais irregulares. Ato contínuo, será analisada a Lei 13.465/2017, que alterou o rol taxativo de Direitos Reais do Código Civil Brasileiro, em comparação a outros institutos jurídicos pré-existentes no Código Civil. Por fim, será analisada a questão da responsabilidade civil, seus respectivos institutos e implicações na efetividade do Direito de Laje.

**Palavras- chave:** Direito de Laje, Direito à Moradia, Déficit Habitacional, MP nº 759, Lei 13.465/2017, Direitos Reais, Responsabilidade Civil.

## **ABSTRACT**

SOUZA, Priscila Rodrigues de. Right of slab: analysis of normative conflicts from the positivization of the right to housing to civil responsibility. 64 f. Monograph (Graduation in Law) - Federal University of Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

The present study aims to analyze the positivization of the right to decent housing through the creation of the rem right of slab. Historical, economic, political, social and normative aspects will be analyzed from the internalization of Housing Law in the Brazilian legal system. Then, it will be presented the concept of slab and its importance to the issue of the decrease of the Brazilian housing deficit. Subsequently, analysis will be made of MP No. 759 as a pioneer in the recognition of the existence of large irregular housing conglomerates. Law no. 13.465/2017, which changed the taxation of royalties of the Brazilian Civil Code, will be analyzed, in comparison with other legal institutes pre-existing in the Civil Code. Finally, the question of civil liability, their respective institutes and implications on the effectiveness of rem right of slab will be analyzed.

**Key words:** Right of slab, Right to Housing, Housing Deficit, MP No. 759, Law 13,465 / 2017, Royalties, Civil Liability.



## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1. CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DA MORADIA DIGNA.....	12
1.1. A noção de moradia: panorama histórico .....	12
1.2. Positivação do Direito à Moradia e sua introdução no ordenamento jurídico brasileiro .....	18
1.3. Direito à Moradia digna vs Acesso à moradia digna: o déficit habitacional brasileiro e suas peculiaridades.....	24
2. DIREITO REAL DE LAJE.....	32
2.1. Conceito de laje e sua importância para a questão da moradia brasileira.....	32
2.2. Medida Provisória nº 759: primeiros passos para o reconhecimento e positivação do direito de laje .....	34
2.3. Lei 13.465/2017: Inserção do Direito de Laje no Código Civil como instrumento de regularização fundiária (?).....	37
2.3.1. REURB nos termos da lei 13.465/2017 .....	37
2.3.2. Direito de Laje nos termos da lei 13.465/2017 .....	40
2.4. Direito Real sobre coisa própria ou sobre coisa alheia? .....	45
3. RESPONSABILIDADE CIVIL NO DIREITO DE LAJE .....	51
3.1. Responsabilidade Civil em caso de Ruína da Construção-base .....	51
3.1.1. Responsabilidade Civil Subjetiva .....	54
3.2. Responsabilidade Civil pelo Fato da Coisa .....	57
CONCLUSÃO .....	59
BIBLIOGRAFIA.....	62

## INTRODUÇÃO

Desde o advento da Constituição Federal de 1988, tida como primeira constituição da história brasileira dentro de um Estado Democrático de Direito, o Direito à moradia digna foi elevado ao status constitucional de Direito Social Fundamental<sup>1</sup>, merecendo portanto maior atenção do Estado e promoção de políticas públicas que efetivassem tal direito.

O que pode-se aferir 30 anos após a promulgação da Constituição Cidadã é que o Estado tem sérias dificuldades em implementar políticas públicas que viabilizem o acesso à moradia digna aos cidadãos das camadas menos abastadas, os quais já são denominados no âmbito jurídico de hipossuficientes.

Há diversas tentativas do poder legislativo e executivo de regular, incentivar e/ou viabilizar a efetivação do direito à moradia, mas muitas (ou a maioria delas) têm se mostrado falhas, ineficazes e até mesmo inviáveis na prática.

O Direito de Laje é uma realidade no mundo dos fatos há décadas dentro do território brasileiro, porém não havia uma preocupação do poder público em interferir nessa realidade tida como informal, ainda que demasiadamente usual, comum aos indivíduos de direito hipossuficientes. O vulgo “puxadinho” era algo absolutamente conhecido do Estado, mas por ele ignorado (seja de forma proposital ou não). Em tratando-se das favelas brasileiras, a omissão estatal fica mais evidente.

Com a promulgação da lei 13.465/2017, lei esta que regulamentou o Direito de Laje (inclusive mudando a redação do Código Civil brasileiro), havia uma promessa de regularização fundiária, posto que a construção irregular de imóveis nas regiões urbanas periféricas era um fato social flagrantemente incontrollável.

---

<sup>1</sup> Doze anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988, por força da Emenda Constitucional 26, de 14 de fevereiro de 2000, o art. 6º da Constituição teve sua redação alterada, passando a ter o seguinte texto: “são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a **moradia**, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

O objetivo da promulgação do Direito de Laje era justamente regulamentar um direito que já existe no mundo dos fatos, mas carecia de cuidado e previsão legal, possibilitando ao lajeiro<sup>2</sup> a aquisição do título de propriedade.

No entanto, alguns requisitos formais desta lei, bem como do Estatuto das Cidades e REURB, se rigidamente aplicados à ideia de regularização fundiária, tornar-se-ão demasiadamente onerosos e desestimuladores da cessão do direito de laje e consequentemente da promoção de moradias regulares.

Quando tratamos dos aspectos concernentes à Responsabilidade Civil aplicável ao Direito de Laje, o legislador deixa uma lacuna cujas consequências podem causar mais insegurança jurídica do que antes da alteração do Código Civil, quando tal direito era tido como irregular<sup>3</sup>.

A fenda legislativa criada pela imprecisão do legislador pode fragilizar o Direito de Laje desde a cessão do direito até a resolução de conflitos no judiciário, tendo em vista fatores socioeconômicos, normativos e principalmente dogmáticos no que diz respeito às classificações e institutos da Responsabilidade Civil no ordenamento jurídico brasileiro.

---

<sup>2</sup> Termo adotada pelos doutrinadores brasileiros para nominar os titulares do Direito de Laje.

<sup>3</sup> O termo IRREGULAR aqui será utilizado como sinônimo de “não positivado”, uma vez que o Direito de Laje existia factualmente muito antes da promulgação da Lei 13.465/2017.

## 1 - CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DA MORADIA DIGNA

O Direito de Laje nasce de uma necessidade quase intrínseca ao ser humano, enquanto seres históricos e sociais que somos. Tudo parte de uma simples palavra: MORAR.

Apesar de simples e pequeno, na prática, este verbo de 5 letras encontra inúmeros obstáculos para se tornar de fato uma ação, sejam eles de natureza normativa ou ideológicos.

Mais a frente veremos alguns destes obstáculos, mas o que nos interessa neste momento é entender a razão de existir primária da lei 13.465/2017, o que ela pretende promover (uma vez que o costume de se construir edificações sobrelevadas já existe há décadas no cenário urbano brasileiro), como a história caminhou no sentido de indivíduos estabelecerem lugares fixos para se (sobre)viver e conviver, bem como entender como se deu o processo de reconhecimento do direito à moradia pelo Estado Brasileiro.

### 1.1 – A noção de moradia: panorama histórico

A necessidade de morar, de ter um teto sobre a cabeça, um lugar onde se fixar e chamar de “seu” não é uma construção moderna.

A ideia de morar, no original sentido da palavra (do latim *morari*, que significa retardar-se; demorar-se; ficar; viver com; habitar; fixar residência; enraizar-se; deter-se; reter, etc.) está diretamente ligada ao fim da era Paleolítica (2,5 milhões a 10.000 a.C.), quando nossos ancestrais ainda eram nômades e, portanto, habitualmente se deslocavam de um lugar para o outro em busca de abrigos, comida e outros recursos naturais que viabilizassem sua sobrevivência.

Somente no período Neolítico (também chamado de Revolução Neolítica e Revolução Agrícola e Pastoril – 5.000 a 3.000 a.C.) nossos ancestrais começaram a desenvolver e dominar técnicas agrícolas e pastoris, encontrar e estocar alimentos, justamente evidenciando esse animus de permanecer num determinado lugar e/ou região. Constantes deslocamentos geográficos em busca de meios de subsistência já não eram tão necessárias, uma vez que se aperfeiçoou o modo de viver.

Saltando na linha do tempo desta breve explanação da evolução histórica, com o surgimento e posterior desenvolvimento das técnicas de construção, por volta dos anos 8.000 e 4.000 a.C. já se tem registros históricos das primeiras construções de alvenaria, na região do Oriente Médio, mais precisamente na antiga Mesopotâmia, se valendo de matéria prima e técnicas ainda um tanto quanto rústicas (mistura de argila com água, fibras, enrijecidas pela secagem ao sol ou em fornos, conferindo-lhes maior rigidez na construção e, por conseguinte, segurança).

Morar já não era uma questão somente de sobrevivência, mas já assumia certo caráter de conforto e proteção contra fatores externos, sejam eles fenômenos da natureza (chuvas, ventos, frio extremo e etc.) ou humanos (invasão de casas, tomadas de territórios por povos inimigos, disputas territoriais em geral).

Concomitantemente, conflitos interpessoais foram aumentando na mesma medida com que a população aumentara. Logo surge a necessidade de demarcar espaços para que estes fossem respeitados, ou seja, barreiras físicas (quase que intangíveis) que delimitassem onde determinados indivíduos poderiam transitar e /ou permanecer.

Construções fortificadas foram sendo feitas e se tornaram cada vez mais comuns na Idade Média (476 – 1453), o que facilmente se vê nos castelos situados no Continente Europeu: construções feitas a base de pedras maciças, com intuito não só de morar, mas também (e principalmente) de se proteger de povos inimigos.

Com a efervescente mudança do cenário mundial, com o crescimento das cidades e da população na Idade Moderna (1453 – 1789), a questão do comércio internacional se desenvolveu, a ponto de determinados países se aventurarem pelos oceanos a fim de descobrir novas terras, novos lugares cujas riquezas naturais pudessem ser exploradas.

E é justamente nesse período histórico que Portugal (um Reino solidamente formado e desenvolvido, cuja força e relevância marítima eram mundialmente conhecidas e respeitadas por serem conhecidos como principal nome das chamadas Grandes Navegações) chega ao Brasil.

Havia uma ânsia por expansão territorial que movia Portugal a se aventurar pelos mares e oceanos, motivada principalmente pelo medo das sangrentas guerras que assolavam o Continente Europeu, bem como pela apropriação de novas terras com recursos naturais muito valiosos para época (especiarias do oriente, madeira e minério brasileiros etc.).

O Reino Português já não “cabia” em seu território originário: era necessário expandir para dar conta das necessidades e atender aos interesses da Coroa, ou seja, povoar novas terras, dominando assim o território e seus respectivos nativos para, então, faticamente se apropriar de terras .

O recurso utilizado para implementar o domínio absoluto do Reino de Portugal foi justamente trazer parte da população portuguesa para que morasse no novo território. Os homens de confiança da Coroa Portuguesa, no entanto, não vieram simplesmente para morar, ocupar território, mas para serem donos de terras (concedidas pela Coroa desde o tempo das conhecidas Capitânicas Hereditárias) e sobre elas exercer domínio pleno.

Temos aqui certo grau de normatização, mesmo que advindo de um soberano num regime Monárquico, quando percebemos que de forma motivada<sup>4</sup> o monarca implementa no então novo território a distribuição de terras aos “amigos do Rei”, se valendo de critérios objetivos (ainda que estes não fossem/sejam igualitários): ser homem de confiança do Rei, ter condições financeiras de gerir o pedaço de terra a ponto de proporcionar o desenvolvimento de atividades lucrativas naquela localidade (agricultura, mineração, compra e venda de mão de obra escrava, etc., afinal os impostos deveriam ser pagos à Coroa) e manter um mínimo de segurança através da formação de Milícias, que exerciam a função que caberia às Forças Armadas.

Vê-se que o “MORAR”, que nos primórdio era questão de sobrevivência, depois passou a ter caráter de conforto e protetivo (contra fenômenos naturais e povos inimigos), passa a ser uma espécie de política pública de expansão territorial e dominação, demonstrando o quão importante é a ideia de “ter um lugar” e ali se fixar (independente das reais motivações, seja para o simples exercício da vida cotidiana ou para exercer poder político sobre determinado lugar/território).

---

<sup>4</sup> Utilizo o termo “motivação” remetendo ao conceito contemporâneo de Princípio da Motivação dos atos Administrativos

James Holston (2013) chega a citar que uma das táticas mais “bem sucedidas” de apropriação de território foi o estímulo dado pela Coroa Portuguesa aos portugueses, então situados no Brasil, para manterem relações sexuais com índias nativas e assim gerarem filhos, estes que seriam herdeiros “legítimos” da terra e justificariam legalmente a apropriação dos territórios indígenas.

Ainda na época colonial, podemos observar o surgimento dos primeiros centros urbanos, onde as principais autoridades se fixavam, onde a atividade comercial acontecia com maior profusão, onde prédios da administração da Coroa foram erguidos e, por conseguinte, outras construções ao seu redor. Voltamos à ideia de fixação em lugares que proporcionam melhores condições de se viver (acesso facilitado – em alguma medida - à comida, água, vestimenta, especiarias, et.): o MORAR nos centros urbanos era sinônimo de viabilidade de vida, uma vez que fora de tais lugares havia, predominantemente, mata fechada e índios prontos a defender seu território.

O primeiro marco histórico do expansivo processo de urbanização do Brasil foi justamente a chegada da Família Real e a transferência da Corte Portuguesa para as terras coloniais, o que fez com que a cidade do Rio de Janeiro fosse o centro das atenções do mundo.

Ruben George Oliven afirma:

“Com a transferência da família real portuguesa ao Brasil em 1808, o país tornou-se sede da monarquia. Os treze anos durante os quais a corte permaneceu no Rio de Janeiro foram de grande importância política e econômica e foram seguidos por nossa declaração de independência em 1822. A abertura de nossos portos ao comércio exterior acarretou um fluxo de comerciantes e viajantes estrangeiros para o país. Várias destas pessoas deixaram descrições muito interessantes a respeito da vida e dos costumes do Brasil durante o último século. Uma boa parte destes relatos concentrou-se no Rio de Janeiro, onde a família real vivia e que por isto se tornou uma cidade “cosmopolita” nas quais as pessoas mais abastadas tentavam se comportar de uma maneira que elas supunham ser européia. Lá, mais fortemente, a difusão cultural do gênero de vida burguês, eminentemente urbano, começou a se desenvolver entre as classes altas. Outras cidades eram menores e a vida nelas era bastante simples quando comparada com a capital.”

A estadia da Família Real foi fator responsável por todo um processo de mudança no Brasil, influenciando tanto social e economicamente (ao concentrar a elite na Capital) , como

também mudando a paisagem do Rio de Janeiro, que saiu de um status de colônia de Portugal para a Capital do Reino.

Essa mudança de status exigiu bruscas mudanças estruturais e arquitetônicas na cidade: abertura de ruas, aterramentos, drenagem de pântanos, pavimentação, construção de igrejas (em estilo Maneirismo, Barroco, Rococó), construção de túneis, palácios, arranha-céus, ou seja, toda uma estrutura mínima para tornar a cidade do Rio de Janeiro a verdadeira capital do Império, dar uma cara de Europa dos Trópicos.

Como consequência de todos esses fatores, houve um aumento exponencial da densidade demográfica. A maior parte da população estava concentrada no perímetro urbano porque era naquela área que o Reino “existia”, porém as condições socioeconômicas dos indivíduos que ali habitavam eram o fator que diferenciava a elite dos súditos: a burguesia e a elite se concentravam nas regiões mais centrais do perímetro urbano, enquanto os indivíduos de menor poder aquisitivo se espalhavam pelos arredores da região central, construindo casas simplíssimas, sem nenhum luxo e de estruturas extremamente precárias.

É nesse momento histórico que a noção de Centro e Periferia ganha força e começa a ser consolidada no cenário urbano carioca. Quem tem dinheiro e / ou propriedades vive nas regiões centrais. Quem não tem dinheiro e / ou propriedades, mas tem necessidade de estar perto das regiões centrais (pelo facilitado acesso a coisas básicas como água, comida, trabalho), se contenta com moradias precárias em regiões periféricas.

Com a abolição da escravidão no final do séc. XIX, a situação das regiões periféricas se agrava. Não havia previsão de nenhuma política pública que desse conta de uma necessidade absolutamente previsível em caso de ruptura de um regime escravocrata: condições mínimas de subsistência para escravos libertos.

A Dra. Claudia Franco esclarece muito bem em sua tese de doutorado:

“ A liberdade concedida aos escravos transformou-se em novas formas de escravidão, uma vez que eles não foram amparados pelas liberdades individuais. (...) Não tiveram educação nem moradia, muito menos emprego. A mão de obra, que até então servia para o labor gratuito, não seria absorvida onerosamente. A segregação se manteve em vários níveis. Não houve qualquer esquema social, econômico ou político para receber os escravos libertos na sociedade brasileira.”



Desde então o termo favela<sup>5</sup> tem sido utilizado como sinônimo de precarização das condições de vida, desordem urbana, informalidade, ilegalidade e marginalização urbana típica da América Latina.

Já no séc. XX, o segundo grande marco histórico que contribuiu fortemente para o processo de urbanização, bem como para o fomento da ideia segregacionista de “Centro x Periferia” foi o desenvolvimento da atividade industrial brasileira (pós Segunda Guerra Mundial) que teve início no primeiro governo de Getúlio Vargas (1930 – 1945).

Concentrado na região sudeste, o desenvolvimento da indústria brasileira e, por conseguinte, o aumento da oferta de empregos nas grandes cidades, fizeram com que diversos brasileiros e estrangeiros residentes no Brasil migrassem das áreas rurais para os grandes centros urbanos em busca de melhores salários, educação de melhor qualidade e maior acesso a bens de consumo. Agora não são somente os indivíduos de menor poder aquisitivo e descendentes de escravos que compõem a população periférica, mas também uma nova classe: a classe trabalhadora operária.

Cada vez mais pessoas de poder aquisitivo muito baixo se achegavam às cidades, aumentando a densidade habitacional de regiões próximas aos centros urbanos através de ocupações irregulares, cuja característica marcante era a precariedade de recursos.

Sem água encanada, sem tratamento de esgoto, sem ruas pavimentadas e com construções que não ofereciam o mínimo de segurança (estrutural e legalmente falando, visto que eram terras irregularmente ocupadas) o crescimento das construções irregulares passou a ser um problema das cidades<sup>6</sup>, tendo em vista que o Estado nada fez para proporcionar aos cidadãos mais pobres moradias minimamente habitáveis.

---

<sup>5</sup> VALADARES, Lícia, A GÊNESE DA FAVELA CARIOCA. A produção anterior às ciências sociais, p. 25: A dualidade cidade/favela tem sua gênese nesse período fundador, quando a favela é vista como território máximo da precariedade tanto física quanto social que se opõe ao restante da cidade, à sua ordem e à sua população.

<sup>6</sup> OLIVEN, R.G. Urbanização e mudança social no Brasil, p. 113 - 114: Os diferentes modos de enfrentar estas necessidades que são achados no Brasil são frequentemente rotulados de “problemas urbanos”, como o “problema das favelas”, o “problema do setor informal”, etc. Em realidade eles são “soluções”, ainda que precárias, às situações e problemas com os quais as classes baixas urbanas se deparam. Embora estas “soluções” muitas vezes pareçam estar discrepando de modos “racionais” de resolver problemas, em realidade elas são parte integrante da lógica do sistema econômico e social.

Logo, ter certo poder aquisitivo (que era o caso da burguesia) e /ou ser proprietário de terras era condição *sine qua non* para ser digno de morar nas regiões mais centrais das grandes cidades.

Em contrapartida, os que não detinham tal condição eram ignorados, esquecidos e por vezes até alvos de políticas públicas de “saneamento urbano” <sup>7</sup> e especulação imobiliária, tal como relatam algumas obras literárias <sup>8</sup> do final do séc. XIX.

## **1.2 – Positivção do Direito à Moradia e sua introdução no ordenamento jurídico brasileiro**

Diante do rápido panorama histórico traçado anteriormente, pudemos observar que em momento algum os indivíduos segregados pela ideia de “asfalto x favela”, “cidade x periferia” foram objeto que qualquer política pública de promoção de moradias.

Pelo contrário, o Poder Público só intervinha nas localidades mais pobres basicamente em duas situações: para expulsar os moradores de suas casas quando havia interesse econômico de se (re) apropriar de determinados locais e quando as forças militares (polícia militar estadual principalmente) invadiam as comunidades para prender “meliantes” e “vagabundos” acusados de cometer crimes contra pessoas não faveladas (cidadãos do asfalto) ou por simplesmente não terem emprego, reforçando a criminalização da pobreza<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Reforma Urbana de Pereira Passos, conhecida também como “O Bota – Abaixo” (1902 – 1906).

<sup>8</sup> A obra literária mais conhecida da época foi o livro “O Cortiço”(1890), de Aluísio Azevedo. Trata-se de um Romance Naturalista que para além da narrava de histórias tipicamente cariocas, narrava também as condições precárias das moradias suburbanas da cidade do Rio de Janeiro, bem como já demonstra a força da especulação imobiliária dos indivíduos que procuravam ascender social e economicamente.

<sup>9</sup> BAHIA, Ryanne F. Monteiro. QUANDO A POBREZA TOMA CORPO: ANÁLISE SOCIOLÓGICA DE O CORTIÇO, DE ALUÍZIO AZEVEDO, in ISSN 1808 -8473 - Vol. 9, n. 1, 2012, pag. 262: podemos observar que a ideologia da disciplina laboral produziu, por sua vez, uma culpabilização da pobreza, e posteriormente, uma criminalização da mesma. Um estigma que deixou vestígios fortes na sociedade brasileira é a associação imediata entre pobre morador de áreas inadequadamente urbanizadas, frequentemente desprovidas de um Estado Social atuante e a marginalidade dos moradores.

No entanto, há uma mudança de paradigma em meados do séc. XX, devido à forte influência Internacional, quando a moradia digna deixa de ser (formalmente) privilégio de poucos para adquirir status de Direito Fundamental.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (DUDH), redigida pela Assembleia Geral das Nações Unidas em resposta às atrocidades cometidas muito recentemente na Segunda Guerra Mundial, moveu a comunidade internacional de tal forma que não houve um país sequer que tenha dado voto contrário (apesar de ter havido oito abstenções).

O texto da DUDH diz em seu artigo XXV, n. 01:

“Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.” (grifo nosso)

Vê-se que há não só o reconhecimento da moradia como direito fundamental (ainda que seja usado um termo mais genérico, que é “habitação”), mas também que o simples fato de ser ter uma construção com teto, portas e paredes não é suficiente para garantir a plenitude do direito.

Na verdade, o que a DUDH traz como “novidade” é a noção de que o complexo de direitos fundamentais previstos no referido artigo devem se complementar uns aos outros. Trata-se de um conjunto mínimo de direitos para se viver numa sociedade dita como garantista de direitos humanos: um “pacote de direitos” para promoção do mínimo existencial.

Mais tarde, em 1992, seguindo o fluxo desse processo de Internacionalização do Direito à Moradia Adequada<sup>10</sup>, o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) ganha certo protagonismo por se tornar uma espinha dorsal na defesa da moradia digna, quando em seu art.11, nº 1 dispõe o seguinte:

---

<sup>10</sup> Disponível em <[http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/DH\\_moradia\\_final\\_internet.pdf](http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/DH_moradia_final_internet.pdf)>. Acesso em 05 de junho de 2019.

“Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequando para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e **moradia adequadas**, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.” (grifo nosso)

Tamanha é a relevância desse movimento de internacionalização do direito à moradia que o Estado brasileiro, no ano de 1992, ratificou o PIDESC. Como é cediço, ratificar um Tratado Internacional é a assunção de compromisso perante a comunidade internacional de promover aquilo que fora reconhecido e pactuado.

Até então não havia no texto constitucional a previsão expressa do direito à moradia. Tanto é que a DUDH, mesmo tendo sido ratificada pelo Brasil em 1948, tinha força apenas de lei ordinária. A mesma coisa acontece com o PIDESC, redigido em 1966, mas recepcionado pelo ordenamento pátrio apenas 26 anos depois.

Assim sendo, mesmo que houvesse uma previsão legal cuja fonte era o direito internacional, o direito à moradia carecia de um certo grau de força normativa, em se tratando de norma materialmente constitucional, mas disposta hierarquicamente em posição inferior à constituição.

Somente doze anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988, por força da Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, o art. 6º da Constituição teve sua redação alterada, passando a ter o seguinte texto: “*são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.*”

A ascensão do direito à moradia ao Bloco de Constitucionalidade<sup>11</sup> amplia significativamente a possibilidade de aplicação direta<sup>12</sup> da norma constitucional (ainda que esta deva ser feita de forma cautelosa).

<sup>11</sup> Disponível em: <[http://www.arcos.org.br/artigos/teoria-pura-do-direito-a-hierarquizacao-das-normas/#\\_ftn3](http://www.arcos.org.br/artigos/teoria-pura-do-direito-a-hierarquizacao-das-normas/#_ftn3)>. Acesso em 20 de junho de 2019.

<sup>12</sup> ALVIM, Arruda. A função Social da Propriedade e da Posse in Estatuto da Cidade, pág. 48: Todavia, não é demais ressaltar que essa aplicação direta exige a máxima cautela, devendo-se atentar para a observação de Robert Alexy. Diz este: “Se o judiciário pretendesse resolver os conflitos privados valendo-se apenas da Constituição, e, fazendo tábula rasa da legislação ordinária, ele agiria de forma incompatível com a proteção da

O efeito prático de tal mudança de paradigma se via nas decisões judiciais que versavam sobre ações reivindicatórias e possessórias na vigência do Código Civil de 1916, este que tinha certa predileção pelo caráter patrimonialista do direito à moradia por defender o direito à propriedade urbana como direito absoluto.<sup>13</sup>

Um exemplo desta mudança de mentalidade dos juízes ao considerar a aplicação direta da Constituição Federal foi o REsp 75.659, que mesmo não tendo sido conhecido, trouxe à baila a relativização do direito de propriedade, quando o relator Ministro Aldir Passarinho Junior chamou de “uma nova realidade social e urbanística” a situação de ocupação de terreno particular em área favelizada:

CIVIL E PROCESSUAL. AÇÃO REIVINDICATÓRIA. TERRENOS DE LOTEAMENTO SITUADOS EM ÁREA FAVELIZADA. PERECIMENTO DO DIREITO DE PROPRIEDADE. ABANDONO. CC, ARTS. 524, 589, 77 E 78. MATÉRIA DE FATO. REEXAME. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA N. 7-STJ. I. O direito de propriedade assegurado no art. 524 do Código Civil anterior não é absoluto, ocorrendo a sua perda em face do abandono de terrenos de loteamento que não chegou a ser concretamente implantado, e que foi paulatinamente favelizado ao longo do tempo, com a desfiguração das frações e arruamento originariamente previstos, consolidada, no local, uma nova realidade social e urbanística, consubstanciando a hipótese prevista nos arts. 589 c/c 77 e 78, da mesma lei substantiva. II. “A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial” - Súmula n. 7-STJ. III. Recurso especial não conhecido.

(STJ - REsp: 75659 SP 1995/0049519-8, Relator: Ministro ALDIR PASSARINHO JUNIOR, Data de Julgamento: 21/06/2005, T4 - QUARTA TURMA, Data de Publicação: --> DJ 29/08/2005 p. 344)

Em seu voto, o Ministro traz alguns parâmetros decisórios que seriam seguidos por outros juízes posteriormente, como a prevalência de aspectos fáticos baseados em princípios constitucionais sobre lei(s) ordinária(s) bem como ponderação entre os princípios constitucionais de direito à propriedade e dignidade da pessoa humana:

---

segurança jurídica”. Se o juiz assim agir “pesará sobre ele o ônus da argumentação, pois terá de demonstrar que a solução alvitada pelo legislador não proporciona a tutela do direito fundamental exigida pela Constituição”.

<sup>13</sup> A redação dada pelo Código Civil de 1916 para o dispositivo aplicado à maioria das ações reivindicatórias e possessórias anteriores à mudança paradigmática (que privilegiavam, em sua maioria, o direito à propriedade em detrimento às funções sociais da propriedade e da posse) foi a seguinte: “Art. 524. A lei assegura ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, e de reave-los do poder de quem quer que injustamente os possua.”

“7- É verdade que a coisa, o terreno, ainda existe fisicamente. Para o direito, contudo, a existência física da coisa não é o fator decisivo, consoante se verifica dos mencionados incisos I e III do art. 78 do CC. O fundamental é que a coisa seja funcionalmente dirigida a uma finalidade viável, jurídica e economicamente. (...) Isto acontece porque o objeto do direito transmutou-se. Já não existe mais, jurídica, econômica e socialmente, aquele fragmento de terra do fundo rústico ou urbano. Existe uma outra coisa, ou seja, uma estrada ou uma rua, etc. Razões econômicas e sociais impedem a recuperação física do antigo imóvel. Por outras palavras, o jus *reivindicandi* (art. 524, parte final, do CC) foi suprimido pelas circunstâncias acima apontadas. Essa é a Doutrina e a Jurisprudência consagradas há meio século no direito brasileiro.

#### **8 - No caso dos autos, a retomada física é também inviável.**

**O desalojamento forçado de trinta famílias, cerca de cem pessoas, todas inseridas na comunidade urbana muito maior da extensa favela, já consolidada, implica uma operação cirúrgica de natureza ético-social, sem anestesia, inteiramente incompatível com a vida e a natureza do Direito.**

É uma operação socialmente impossível.

E o que é socialmente impossível é juridicamente impossível. (...)

#### **9- O atual direito positivo brasileiro não comporta o pretendido alcance do poder de reivindicar atribuído ao proprietário pelo art. 524 do CC.**

**A leitura de todos os textos do CC só pode se fazer à luz dos preceitos constitucionais vigentes. Não se concebe um direito de propriedade que tenha vida em confronto com a Constituição Federal, ou que se desenvolva paralelamente a ela.**

**As regras legais, como se sabe, se arrumam de forma piramidal.**

**Ao mesmo tempo em que manteve a propriedade privada, a CF a submeteu ao princípio da função social (arts. 5º, XXII e XXIII; 170, II e III; 182, 2º; 184; 186; etc.). (...)**

**O princípio da função social atua no conteúdo do direito. Entre os poderes inerentes ao domínio, previstos no art. 524 do CC (usar, fruir, dispor e reivindicar), o princípio da função social introduz um outro interesse (social) que pode não coincidir com os interesses do proprietário.** Veja-se, a esse propósito, José Afonso da Silva, "Direito Constitucional Positivo", 5ª ed., p. 249/0, com apoio em autores europeus).

Assim, o referido princípio torna o direito de propriedade, de certa forma, conflitivo consigo próprio, cabendo ao Judiciário dar-lhe a necessária e serena eficácia nos litígios graves que lhe são submetidos.(...)

10 - No caso dos autos, o direito de propriedade foi exercitado, pelos autores e por seus antecessores, de forma anti-social. O loteamento - pelo menos no que diz respeito aos nove lotes reivindicandos e suas imediações - ficou praticamente abandonado por mais de 20 (vinte) anos; (...) Em cidade de franca expansão populacional, com problemas gravíssimos de habitação não se pode prestigiar tal comportamento de proprietários.

O jus reivindicandi fica neutralizado pelo princípio constitucional da função social da propriedade. Permanece a eventual pretensão indenizatória em favor dos proprietários, contra quem de direito.

Diante do exposto, é dado provimento ao recurso dos réus para julgar improcedente a ação, invertidos os ônus da sucumbência, e prejudicado o recurso dos autores. "

Em verdade, o que o judiciário reconhece através de tais decisões é a impotência estatal de controlar o fenômeno do crescimento urbano (o está diretamente ligado à prática de ocupações de terras e imóveis pertencentes à União ou à particulares), bem como a necessidade de intervenção do poder judiciário a fim de mitigar as desigualdades perpetradas por um ordenamento jurídico que ao defender “com unhas e dentes” a propriedade dissociada de sua função social<sup>14</sup> acaba por reforçar desigualdades, privando alguns dos indivíduos de ter acesso à moradia.

Para isso, o julgador (ao que me parece, de forma muito acertada) afastou a aplicação do art. 524 do Código Civil de 1916, para aplicar de forma direta a Constituição Federal, fundamentando sua decisão não no inciso XXII do art. 5º (direito de propriedade), mas sim no inciso XXIII (propriedade que atende à sua função social), haja vista que houve desobediência da norma constitucional que versa sobre Direitos e Deveres Individuais e Coletivos.

Veja que, indiretamente, o julgado denota não só o afastamento do direito de propriedade, mas dá força à posse dos ocupantes, algo que era constantemente desconsiderado pelos teóricos clássicos que não conseguiam vislumbrar em suas teorias a função social da posse<sup>15</sup>.

Percebe-se, portanto, que a positivação do Direito à moradia decorre de um longo e demorado processo de interiorização de um direito fundamental internacionalmente reconhecido há mais de meio século por meio de Tratados Internacionais Multilaterais.

Para que isso fosse possível no ordenamento pátrio, foram necessários não só a recepção desses tratados em nosso ordenamento jurídico, mas também a mudança de status do Direito à Moradia ao patamar de direito fundamental por meio de Emenda Constitucional.

---

<sup>14</sup> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

<sup>15</sup> ALVIM, Arruda. A função Social da Propriedade e da Posse in Estatuto da Cidade, pág. 59: Correlatamente, função social da posse é expressão por meio da qual se valorizam aspectos da situação de posse, não existentes nas teorias clássicas da posse. Esses aspectos não se referem, pura e simplesmente, a configuração da posse, senão que a posse acompanhada de alguns predicados socialmente prezáveis – inexistentes nas concepções clássicas da posse – e, como tais, assumidos pelo legislador. Trata-se de posse faticamente *enriquecida*, ou de posse *qualificada*. E, partindo-se da premissa, já assentada, de que a posse emana da propriedade, os predicados que qualificam a posse, para efeito atribuir-lhe uma função social, são análogos ou correlatos àqueles que se consideram necessários para o atendimento da função social à propriedade.

Apesar de toda essa evolução, o Brasil ainda encontra sérias dificuldades de lidar com a questão da promoção de moradias, haja vista a situação de crescimento desordenado das construções irregulares.

Foi necessário que o judiciário se valesse de ponderação entre princípios constitucionais para que a função social da posse fosse reconhecida e de alguma maneira (dentro das especificidades analisadas casuisticamente) fosse aplicada em detrimento do consagrado e amplamente defendido direito de propriedade quando este não obedece à sua função social.

Ainda assim, a simples positivação não foi medida suficiente para fazer com que a moradia fosse efetivamente um direito fundamental defendido e/ou promovido pelo Estado brasileiro (que ainda vê a propriedade como algo superior à posse, mesmo que esta seja qualificada).

A ineficácia e inércia do poder público brasileiro será objeto de breve análise no tópico a seguir.

### **1.3 – Direito à Moradia digna vs Acesso à moradia digna: o déficit habitacional brasileiro e suas peculiaridades**

Observados fatores econômicos, históricos e sociais já tratados nos tópicos anteriores, podemos concluir que o Brasil é um país cuja característica urbana latente é o crescimento desordenado das cidades.

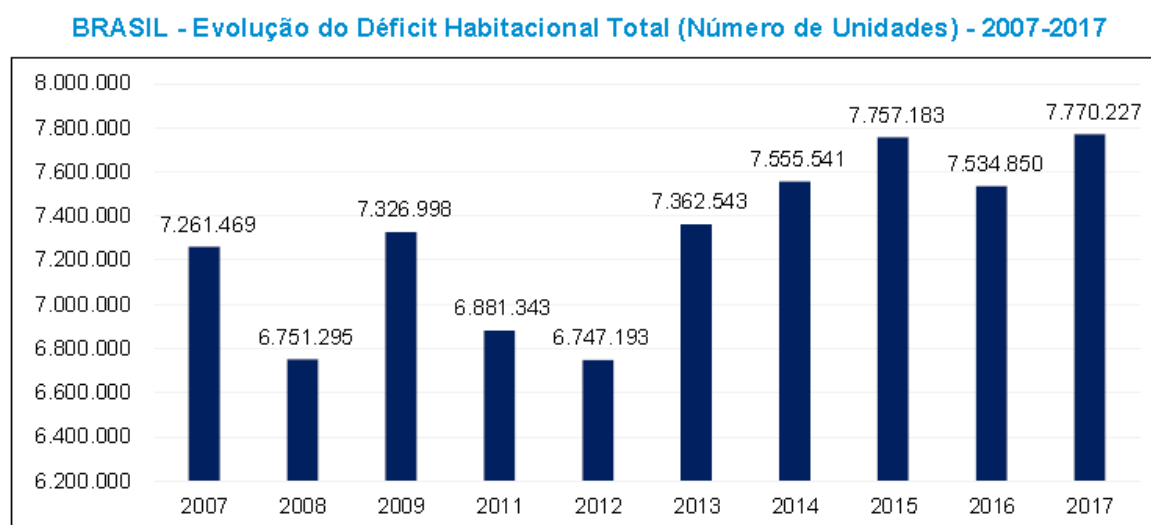
Num país com aproximadamente 240.000.000 de habitantes, onde a maior parte delas se concentra nas regiões urbanas dos Estados, um número significativo de pessoas se encontra em situação de rua, morando em habitações de condições insalubres e precarizadas ou pagando um preço muito alto (denotativamente falando) para se manter próximos às regiões centrais da cidade.



A maior parte dos indivíduos que se submetem a tais condições são aqueles da camada menos abastada da sociedade brasileira, esta que percebe salários na faixa de menos de 1 salário mínimo até no máximo 3 salários.<sup>16</sup>

A Fundação Getúlio Vargas (FGV) em colaboração à Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias (ABRAINC), publicou recentemente (em outubro de 2018) um estudo cujo objeto era justamente uma análise quantitativa das necessidades habitacionais no Brasil, demonstrando a nossa atual situação e prospectando para os próximos 10 anos quais seriam as maiores dificuldades a serem enfrentadas pelos brasileiros que querem de alguma forma ter seu direito à moradia efetivado.

A pesquisa feita mostra que o “déficit habitacional<sup>17</sup> total no Brasil em 2017 foi estimado em 7,77 milhões de unidades”, considerado um record na análise feita entre os anos de 2007 e 2017:



Fonte: FGV.

<sup>16</sup> Disponível em: <<https://www.abrainc.org.br/wp-content/uploads/2018/10/ANEHAB-Estudo-completo.pdf>>, pág. 11. Acesso em 05 de junho de 2019. Em termos da distribuição do déficit total por faixas de renda, nota-se a forte concentração nos estratos até 3 salários mínimos (Gráfico 1.1.2). Somadas, as faixas de renda até 1 salário mínimo e de 1 a 3 salários mínimos responderam por 91,7% do déficit total, o equivalente a 7,1 milhões de unidades. Essas mesmas duas faixas respondem por 100% das unidades com ônus excessivo com o pagamento de aluguel e dos domicílios improvisados.

<sup>17</sup> \_\_\_\_\_, pág. 8. O conceito de déficit habitacional, independente de nuances metodológicas, refere-se à estimativa de deficiências no estoque de moradias frente às necessidades básicas das famílias. Por sua vez, tais necessidades são definidas tanto em termos físicos (características construtivas dos domicílios) quanto socioeconômicas (coabitação indesejada, comprometimento excessivo de renda com aluguel etc.). Pode-se estimar tanto a necessidade de reposição do domicílio quanto a necessidade de ampliação do estoque de moradias.

No entanto, existem dois tipos de arranjos habitacionais que se destacam e acabam expondo um retrato fidedigno das moradias das famílias brasileiras: a situação de coabitação familiar e de ônus excessivo com pagamento de aluguel.

Dentro desse universo de quase 8 milhões de habitações deficitárias, somente esses dois arranjos correspondem ao número total de 6.499.247, ou seja, **83,6 %**:

#### Déficit habitacional e seus componentes - 2017

Componentes	Número de unidades	Participação relativa
<b>Habitação precária</b>	<b>967.270</b>	<b>12,4%</b>
Improvisados	161.710	2,1%
Rústicos	805.560	10,4%
<b>Coabitação familiar</b>	<b>3.209.299</b>	<b>41,3%</b>
Cômodos	117.350	1,5%
Famílias conviventes	3.091.949	39,8%
<b>Ônus excessivo com aluguel</b>	<b>3.289.948</b>	<b>42,3%</b>
<b>Adensamento excessivo</b>	<b>303.711</b>	<b>3,9%</b>
<b>Déficit Total</b>	<b>7.770.227</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: FGV.

São números alarmantes, que demonstram o quanto o Brasil pecou não só nas últimas décadas, mas sim desde o séc. XIX, quando determinadas áreas das cidades foram simplesmente ignoradas pelo poder público, que além de não promover a moradia digna à tais localidades, foi omissa (em certa medida) ao permitir o crescimento desordenado.

Quanto às prospecções habitacionais, diante da análise feita, a qual se valeu também de aspectos socioeconômicos, o estudo segue traçando metas em três cenários<sup>18</sup>: cenário-base, cenário pessimista e cenário otimista.

<sup>18</sup> \_\_\_\_\_, pag. 16. A partir do nível absoluto da população ano a ano, estimou-se o número de famílias para o total da população brasileira a partir da tendência histórica recente de pessoas por família; A distribuição dessas famílias segundo diferentes faixas de renda foi feita segundo três diferentes critérios: Cenário-base: mesma distribuição percentual da média do perfil distributivo observado entre 2007 e 2017, obtido nas diversas edições da PNAD; Cenário otimista: supõe a melhoria do perfil distributivo, com a ascensão de famílias dos estratos mais baixos para os intermediários relativamente ao observado em 2017; e Cenário pessimista: supõe a piora do perfil distributivo, com descenso das famílias dos estratos de renda médios para os mais baixos relativamente ao observado em 2017.

No cenário-base , que levou em consideração a média de distribuição de renda aferida nos anos 2007 – 2017, a projeção para o ano de 2027 é de que haja um deslocamento da demanda habitacional das camadas mais baixas da população (que ganham até um salário mínimo) para o grupo de pessoas que ganham de 1 – 3 salários mínimos, uma vez que a hipótese deste cenários é que a média de distribuição de renda se mantenha a mesma que a da última década.<sup>19</sup>

No cenário otimista, a hipótese é a de que “*o desafio se transfere para as faixas médias-altas, sobretudo entre 3 e 5 salários mínimos de renda familiar*” (ABRAIN, 2018 . pag. 21). Em números isso significa:

“a elevação da renda das famílias geraria um esvaziamento ainda maior do estrato mais pobre, o qual perderia mais de 3,5 milhões de famílias. O destaque no período de projeção passa a ser a faixa entre 3 e 5 salários mínimos de renda, que demandaria 6,6 milhões de novas unidades (660 mil por ano em média) ou 73% da demanda total. Seguem-se as faixas entre 5 e 10 salários mínimos (2,8 milhões ou 31%, 280 mil anualmente) e a faixa mais alta, acima de 10 salários mínimos de renda (1,6 milhão ou 17,7% do total, 160 mil anualmente). **A ascensão das famílias a partir da faixa de renda mais pobre garante uma demanda de mais de 1,5 milhão de unidades na faixa imediatamente acima (entre 1 e 3 salários mínimos), o equivalente a cerca de 17% da demanda total estimada para o período ou 150 mil unidades por ano.**” (grifo nosso)

Por fim, num cenário pessimista (este que, ao que me parece, mais se aproxima da realidade atual), a hipótese é de redução de redução da renda das famílias, ou seja, a “*a piora do perfil distributivo, com descenso das famílias dos estratos de renda médios para os mais baixos relativamente ao observado em 2017.*”.

Em suma, num cenário pessimista teremos o que se segue:

**“a redução da renda das famílias e o consequente crescimento da demanda nos estratos mais baixos exerce forte pressão pela oferta de habitações populares. Sem que houvesse qualquer redução absoluta no déficit habitacional, esse cenário de piora distributiva exigiria mais de 5 milhões de novas moradias para famílias com renda até 1 salário mínimo (500 mil unidades por ano) e mais de 2,7 milhões na faixa imediatamente acima (270 mil anualmente).”** (grifo nosso)

<sup>19</sup> \_\_\_\_\_, pag. 19 – 20. Em outros termos, o cenário-base supõe a melhoria da distribuição de renda entre domicílios, com a ascensão de parte das famílias mais pobres do pior estrato de renda para os imediatamente acima. Pelo mesmo motivo, nota-se a concentração da demanda na faixa entre 1 e 3 salários mínimos a qual, nesse cenário, responde por quase 4 milhões de unidades demandadas (400 mil por ano), o equivalente a 43,5% da demanda total estimada para o período de projeção. Em termos da dimensão da demanda estimada, seguem-se as demais faixas de renda em ordem ascendente.

Vê-se que o problema habitacional brasileiro se tornou algo crônico, quase que sem solução ou medida que o atenuasse, se tornando quase que inviável que o Estado pudesse arcar com o ônus de destinação de verbas para políticas habitacionais capazes de suprir integralmente tais necessidades.

Aumentando ou diminuindo a média de renda das camadas mais vulneráveis economicamente, o que ocorre não é a minoração ou majoração do problema habitacional, mas sim o deslocamento da demanda habitacional para uma camada mais ou menos abastada (o que em nada afasta a responsabilidade estatal de promover acesso à moradia digna, nos termos já explicitados anteriormente). O problema persiste, ainda que só mude de mãos.

Há que se reconhecer que na última década o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) contribuiu para redução desses números (que seriam muito maiores caso tal política pública não fosse implementada.), beneficiando diretamente as pessoas com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais – equivalente à 10 salários mínimos à época) ao “*criar mecanismos de incentivo à produção e à aquisição de novas unidades habitacionais*”<sup>20</sup>

Mais de 5 milhões de unidades habitacionais foram contratadas, majoritariamente por pessoas que ganham até 3 salários mínimos e que são moradores da região sudeste do Brasil, o que corresponde à 42% dos valores absolutos dos imóveis contratados entre os anos de 2009 e 2018 (investimento de R\$179.894.106.502,00 – cento e setenta e nove bilhões oitocentos e noventa e quatro milhões cento e seis mil quinhentos e dois reais) e a 37% do número total de imóveis contratados no mesmo período, que corresponde à 1.958.240 (um milhão, novecentos e cinquenta e oito mil e duzentos e quarenta).

---

<sup>20</sup> Art. 1º O Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais) e compreende os seguintes subprogramas: I - o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU); (Redação dada pela Lei nº 13.173, de 2015) II - o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR); e (Redação dada pela Lei nº 13.173, de 2015 (BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm)>. Acesso em 16 de junho de 2019.

No entanto, conforme demonstrado através dos números, o déficit habitacional não é um problema a ser resolvido pura e simplesmente através da injeção de recursos financeiros em programas habitacionais como o PMCMV a fim de construir imóveis para que pessoas de baixa renda possam ter onde morar.

O Estado deve proporcionar moradia, mas também uma estrutura urbana que a acompanhe, que lhe dê suporte, como a construção de escolas, hospitais, transporte público de qualidade, saneamento básico, dentre outras.

Talvez tenha sido esse o maior deslize no PMCMV. Para além das denúncias de falhas nos projetos, dos casos de afundamento estrutural ainda no processo de construção, as casas do PMCMV foram construídas em lugares extremamente afastados dos grandes centros urbanos. Lugares onde tudo que se precisa para viver com qualidade e dignidade é de acesso dificultoso.

Não é suficiente ter escolas, mas sim boas escolas e todo o resto de um sistema educacional de qualidade, como os existentes nos grandes centros urbanos (onde da creche ao Ensino Superior, o Poder Público – seja nas esferas municipais, estaduais e/ou federais – fornece educação). Não é suficiente ter somente Unidades de Pronto Atendimento, mas sim grandes e bons hospitais, como os dos grandes centros urbanos.

Com isso, voltamos à concepção de que moradia digna engloba uma série de políticas públicas a serem executadas pelo Estado a fim de fazer com que aquela habitação (construção) tenha um arcabouço mínimo de direito que a acompanhe.

Pensar no problema de déficit habitacional que nos cerca, bem como perceber que as políticas públicas que se apresentam como alternativas de solução para esse problema nada mais fazem do que mudar o problema de lugar (tal qual vimos na questão da ascensão econômica das camadas mais pobres), nos leva a crer que essa evidente ineficácia do Poder Público é um convite à irregularidade habitacional.

Essa “predileção” pela irregularidade, se analisada de forma dissociada dos fatores socioeconômicos já expostos, pode nos fazer cair na velha armadilha de criminalizar as construções irregulares e principalmente quem as constroem.

Veja o exemplo do próprio PMCM: um indivíduo, este que até então compunha a cifra deficitária brasileira, morando de aluguel (cujo valor supera 30 % de sua renda mensal), adquire imóvel por meio de um financiamento que durará, no mínimo, 30 anos. Este imóvel, adquirido com ajuda de subsídio Estatal, fora construído em uma localidade muito distante de sua antiga residência, um local onde as condições de vida são bem diferentes da residência anterior.

Se antes levava 30 minutos para chegar ao trabalho, agora levará 2 horas, o que o obrigará a acordar muito mais cedo para trabalhar. Antes, tinha farta opção de transporte para se locomover pela cidade (trem, metrô, diversas linhas de ônibus com intervalor de 3 minutos). Agora, apenas uma linha de ônibus para chegar ao centro da cidade, com intervalos de 30 minutos entre um ônibus e outro, sendo obrigado a viajar em pé para chegar no horário do trabalho (já que o caminho é longo e o trânsito das grandes cidades não colabora).

Tal situação se agrava se este mesmo indivíduo adquire imóvel em município diverso da antiga residência. O emprego é o mesmo de antes, mas o valor gasto com transporte (cuja maior parte é responsabilidade do empregador) aumenta consideravelmente. Essa situação poderá ser uma “motivação” para desligamento desse indivíduo em uma situação de contenção de gastos do empregador.

Analisando apenas a questão da locomoção nos espaços urbanos, podemos afirmar que a nova habitação deste indivíduo atende às suas necessidades básicas ou, ao menos, se aproxima das condições de sua antiga residência? Diante da realidade hodierna de desemprego e severa crise financeira que afeta inúmeras empresas, é plausível deslocar esse indivíduo para uma localidade onde os gastos com transporte serão aumentados?

Como obrigar um indivíduo que tinha amplo acesso às facilidades típicas de uma metrópole a se fixar numa localidade a qual ele nunca nutriu um sentimento de pertencimento, não tem nenhum laço afetivo e ainda não lhe proporciona nenhuma facilidade?

Não é difícil entender as motivações que levam pessoas a se arriscarem em moradias de condições precárias e, por vezes, até perigosas, como é a situação das favelas brasileiras: as pessoas não querem só se abrigar. Elas querem ter acesso, na medida do possível, às mesmas condições de vida de todo e qualquer cidadão morador de áreas urbanizadas.

Dentro desse complexo de direitos que estão intimamente ligados a bens imóveis que se encontram em situação irregular, cabe o direito à propriedade, à posse, direitos que serão melhor explorados futuramente.

O que nos importa nesse momento é saber que o déficit habitacional e a incompletude das políticas públicas que visam diminuí-lo de fato contribuem para que os cidadãos menos favorecidos economicamente optem pela irregularidade habitacional.<sup>21</sup>

Ocorre que esta opção traz consigo ônus e bônus. São garantidos direitos e, em contrapartida, surgem deveres que deverão ser atentamente observados (e cumpridos) pelo titular do direito.

Importante ressaltar que tanto uma situação de irregularidade, quanto de regularidade trazem consigo prós e contras a serem levados em consideração quando se opta por uma delas (o que será abordado no capítulo que fala sobre Responsabilidade Civil).

Findado esse primeiro capítulo, que tinha como objetivo nos situar histórica, social e economicamente sobre a moradia, bem como demonstrar que a moradia digna é uma necessidade básica de todo ser humano e dever do Estado, passaremos a analisar o direito de laje, uma das medidas adotadas pelo poder legislativo para (tentar) dar conta do problema de moradia no Brasil.

---

<sup>21</sup> Aqui o termo “irregularidade habitacional” é utilizado para diferenciar imóveis que não são registrados em Cartório de Registro de Imóveis dos imóveis regulares (que possuem matrícula no RGI).

## 2 – DIREITO REAL DE LAJE

### 2.1 Conceito de laje e sua importância para a questão da moradia brasileira

O que mais se vê na paisagem urbana dos grandes centros da região sudeste do Brasil é um conglomerado de casas muito próximas umas das outras, formando verdadeiros conjuntos habitacionais não planejados, onde é comum ver ruas estreitas que formam entre si becos e vielas.

A população cresce com o passar dos anos (quantitativamente e em idade), a densidade demográfica aumenta exponencialmente de forma descontrolada, mais e mais construções vão surgindo em áreas ocupadas de forma irregular até que não haja mais espaço no plano horizontal.

O caminho encontrado pelos moradores para dar efetividade ao seu direito à moradia digna (ou pelo menos algo que chegue perto disso) foi optar pela verticalização das moradias.

Num cenário de construções onde predominam casas de alvenaria, cuja estrutura tende a ser mais reforçada (o que traz uma sensação de segurança aos moradores), as lajes se tornam uma alternativa viável para a construção de novas unidades imobiliárias. Assim, as pessoas podem ter mais fácil acesso aos grandes centros.

A definição dada pelo dicionário Aurélio<sup>22</sup> diz que laje é uma *“Camada de concreto armado que corresponde ao pavimento e ao teto de um andar, de um edifício ou de outra estrutura semelhante.”*

Numa definição mais técnica, porém simplificada, a Engenharia Civil diz que:

“Lajes são estruturas que realizam a interface entre pavimentos de uma edificação, podendo dar suporte a contrapisos ou funcionar como teto. Geralmente, apoiam-se em vigas, que por sua vez, apoiam-se em pilares e realizam a distribuição adequada da carga da edificação.

---

<sup>22</sup> Disponível em: <<https://dicionariodoaurelio.com/laje>>. Acesso em 20 de junho de 2019.



Sua concepção estrutural é de uma placa em que duas dimensões (comprimento e largura) são muito superiores à terceira, que é a espessura, com cargas transversais a ela e submetida à flexão.<sup>23</sup>

Trazendo esses conceitos para o objeto de estudo deste capítulo, podemos concluir que a laje nada mais é que o “chão”<sup>24</sup> de onde surgirá uma nova unidade imobiliária.

No entanto, conforme adverte o Doutor e Mestre em Direito, Des. Marco Aurélio Bezerra de Melo, *“a venda de lajes traz consigo um problema sério no tocante à segurança da comunidade, sobretudo pelos riscos de desabamento e outros acidentes (...)”*.

A *ratio legis* do Direito de Laje é a regularização fundiária nos padrões de regularidade habitacional já conhecidos, porém quase que inexecutáveis tendo em vista a real situação jurídica desses conglomerados, comunmente chamados de favelas: a total ausência de planejamento e obediência a qualquer norma técnica de segurança que regule esse tipo de construção.

Dr. Des. Marco Aurélio Bezerra de Melo segue sua análise sobre o novo direito real, destacando sua imprescindibilidade ao dizer que:

“(...) não há como negar que diante do crescente déficit de moradias diante da explosão demográfica mundial, aumento da expectativa de vida e, algumas vezes, a própria falta de comprometimento público e da sociedade com essa questão, a verticalização das favelas acabou sendo a solução encontrada (...)”<sup>25</sup>

Mais do que isso, a verticalização de moradias nas áreas de favela é também um instrumento de circulação de riquezas, possibilitando aos posseiros das construções-base a alienação do espaço aéreo por meio de celebração de contratos de compra e venda, aluguel de casas e/ ou apartamentos construídos pelos próprios moradores da favela em cima de suas casas, como também o aluguel de imóveis sobrelevados por incorporadores imobiliários<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup> Disponível em: <<https://www.escolaengenharia.com.br/laje/>>. Acesso em 20 de junho de 2019

<sup>24</sup> O termo “CHÃO” é aqui utilizado como sinônimo de pavimento, lugar onde se pisa, ainda que este mesmo pavimento possa servir de teto dentro de uma mesma e/ou outra construção (Levando em conta que o Direito de Laje prevê a cessão do subsolo, o chão que se pisa quando se está na perspectiva da construção-base, ao mesmo tempo servirá de laje - teto - para o lajeiro sotoposto ).

<sup>25</sup> Disponível em: < <https://www.genjuridico.com.br/2017/10/26/direito-posse-da-laje/>>. Acesso em 21 de junho de 2019.

<sup>26</sup> Essa prática foi observada pela Dra. Cláudia Franco na Favela de Rio das Pedras, quando em sua pesquisa de campo para sua tese de doutorado constatou que boa parte dos edifícios com mais de 2 andares eram de

E de fato é assim que se operam as relações entre titular da construção-base e adquirente do espaço aéreo (da laje), por meio de atos negociais cuja segurança jurídica se baseia num sistema registral próprio, aquém do sistema oficial de registro imobiliário: o registro dos contratos nas associações de moradores (MELO, 2015).

Em suma, a laje se mostra, *a priori*, como uma opção para a diminuição do déficit habitacional brasileiro através da informalidade, como também uma opção de circulação de riquezas, ainda que esses dois aspectos atraíam para si riscos inerentes a todo e qualquer ato negocial, a saber, danos patrimoniais e extrapatrimoniais (interpartes ou a terceiros) e, consequentemente, a obrigação de reparação dos danos causados.

Já o Direito de Laje positivado (como veremos no tópico a seguir) se mostra um tanto quanto distante da realidade habitacional brasileira ao exigir uma série de requisitos formais / legais que destoam dos arranjos habitacionais típicos das grandes cidades brasileiras.

Passaremos então a analisar como o Direito de Laje foi formalmente reconhecido e inserido no ordenamento jurídico brasileiro.

## **2.2 Medida Provisória nº 759: primeiros passos para o reconhecimento e positivação do direito de laje**

Diante da impossibilidade de ignorância da existência e relevância das favelas brasileiras, bem como da incapacidade Estatal de deter tal fenômeno social através de políticas públicas eficazes que proporcionassem a estes indivíduos condições mínimas de moradia digna, o ordenamento jurídico pátrio “se rendeu” ao Direito de Laje e foi “vencido pelo cansaço”.

Meses antes de ser incorporado ao Código Civil brasileiro através de promulgação da lei 13.465/2017 e ter o status de Direito Real, o Direito de Laje foi positivado na Medida Provisória

---

titularidade de pessoas que adquiriram determinados lotes, empreenderam construindo edifícios ,posteriormente alugando-os, mas fixavam residência em áreas não favelizadas (até mesmo em áreas nobres do Rio de Janeiro).

nº 759, promulgada em 22 de dezembro de 2016, que tinha como objetivo (dentre outros), dispor sobre a Regularização Fundiária Urbana (REURB)<sup>27</sup>.

Em sua exposição de motivos, a Medida Provisória nº 759 adota a lógica de intervenção estatal na promoção do que foi denominado “segurança de moradia” para além da mera “titulação daqueles que irregularmente detêm imóveis públicos ou possuem imóveis privados” , trazendo consigo (pelo menos formalmente) “medidas urbanísticas, ambientais e sociais, que visam à regularização dos núcleos urbanos informais, **instituto jurídico novo**, em verdadeiro esforço de reurbanização do País”. (grifo nosso).

Apesar desta pretensão do Estado, podemos ver que o próprio texto da MP admite expressamente que para o ordenamento jurídico brasileiro é um esforço reconhecer juridicamente tais arranjos:

“80. A informalidade que os qualifica diz respeito, precisamente, à **clandestinidade e irregularidade das ocupações**, sob a forma de parcelamentos do solo, de conjuntos habitacionais ou condomínios, horizontais, verticais ou mistos, bem como abrange os casos que, atendendo à legislação vigente à época da implantação ou regularização, **não foram passíveis de realização da titulação dos seus ocupantes**.

81. Por certo, identificados os núcleos urbanos informais, pelo Poder Público, concluída a REURB, estes são juridicamente reconhecidos e, assim, tornam-se alvo de investimentos públicos, orientados, em última análise, à promoção da função social das cidades.”<sup>28</sup>

Este “novo” instituto jurídico previsto na MP nº 759 se preocupou em trazer algumas definições jurídicas do que seria o Direito de Laje enquanto Direito real, algo até então inédito no ordenamento jurídico pátrio quando se trata de conglomerado habitacional irregular. O texto original diz em seu *caput*:

“Art. 1.510-A. **O direito real de laje consiste na possibilidade de coexistência de unidades imobiliárias autônomas de titularidades distintas situadas em uma mesma área**, de maneira a permitir que o proprietário ceda a superfície de sua

<sup>27</sup> Art. 1º Esta Medida Provisória dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, e dá outras providências.

<sup>28</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf)>. Acesso em 21 de junho de 2019

construção a fim de que terceiro edifique unidade distinta daquela originalmente construída sobre o solo.”

O legislador continua trazendo relevantes definições, agora esmiuçando o que seria considerado unidade imobiliária autônoma, porém limitando a aplicação do direito a situações específicas:

“ Art. 1.510-A (...) § 1º O direito real de laje somente se aplica quando se constatar a impossibilidade de individualização de lotes, a sobreposição ou a solidariedade de edificações ou terrenos.

§ 3º Consideram-se unidades imobiliárias autônomas aquelas que possuam isolamento funcional e acesso independente, qualquer que seja o seu uso, devendo ser aberta matrícula própria para cada uma das referidas unidades.”

Nesse jogo legislativo de “concede, mas de forma limitada”, temos como condição prévia e, por conseguinte, atrelado ao então novo Direito de Laje, um velho Direito Real conhecido do ordenamento jurídico brasileiro desde os tempos de Colônia: o Direito de Propriedade.

A MP nº 759 associa diretamente o direito de ceder a superfície de uma construção (e aqui não há especificação de cessão gratuita ou onerosa) a um **proprietário**, ou seja, um sujeito de direito que tenha reconhecido jurídica e, portanto, oficialmente um título de propriedade. Numa interpretação estritamente literal do texto legal, ser detentor de um título de propriedade é condição *sine qua non*.

Sendo assim, de forma absolutamente paradoxal, a norma cujo marco seria o reconhecimento jurídico dos arranjos habitacionais mais comuns nas grandes metrópoles brasileiras (definidos na própria exposição de motivos da MP como informais, irregulares e clandestinos), só admite que o Direito de Laje exista (instituto este “criado” com fins de regularização fundiária) se este decorrer diretamente da cessão da laje de um imóvel que se enquadre em situação de regularidade, formalidade e publicidade.

É indubitável que houve um esforço legislativo para que o Estado de alguma forma pudesse intervir nessas relações de informalidade, sob a justificativa de dignificar a moradia através da (tentativa de) pretensa concessão de segurança jurídica dada pela titulação.

Porém, o puro e simples reconhecimento da existência das favelas (os chamados núcleos urbanos informais<sup>29</sup>), desacompanhado da real compreensão do que elas foram, são e serão no contexto da cidade (enquanto área urbana que é), fez com que a MP nº 759 servisse mais como uma norma definidora de direitos do que propriamente reguladora e promotora destes.

Essa definição normativa quase que acidental tem seu valor e relevância, pois servirá de esqueleto (para o bem ou para o mal) para a norma jurídica que nos apetece.

### **2.3 Lei 13.465/2017: Inserção do Direito de Laje no Código Civil como instrumento de regularização fundiária (?)**

A MP nº 759, que previu a alteração do Código Civil brasileiro a fim de dar efetividade ao Direito à moradia digna através da inserção do Direito de Laje no rol taxativo do art. 1.510, fora convertida em lei em 11 de julho de 2017, quando foi promulgada a lei 13.465/2017.

Importa neste momento delimitar o objeto de nossa análise nesse capítulo, qual seja a questão da regulamentação do REURB e suas implicações diretas no Direito de Laje.

#### **2.3.1 REURB nos termos da lei 13.465/2017**

Logo em suas primeiras linhas, a seção I da referida lei cuida de reconhecer a marginalização dos denominados “núcleos urbanos informais”, ao dizer no art. 9º que a REURB se trata de normas e procedimentos de natureza “jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.”(PLANALTO, 2017)

Ato contínuo, o parágrafo 1º do mesmo artigo imputa ao Poder Público a responsabilidade de formular e desenvolver políticas públicas baseados nos “princípios de sustentabilidade

---

<sup>29</sup> “81. Por certo, identificados os núcleos urbanos informais, pelo Poder Público, concluída a REURB, estes são juridicamente reconhecidos e, assim, tornam-se alvo de investimentos públicos, orientados, em última análise, à promoção da função social das cidades.” Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf)> Acesso em 21 de junho de 2019.

econômica, social e ambiental e ordenação territorial”, numa combinação de ocupação eficiente e uso funcional do solo ocupado.

O parágrafo 2º continua seu discurso utilitarista afirmando que a “REURB promovida mediante legitimação fundiária somente poderá ser aplicada para os núcleos urbanos informais comprovadamente existentes, na forma desta Lei, até 22 de dezembro de 2016”.

Em apenas um artigo da seção se extrai pelo menos três conclusões:

I – Os núcleos urbanos informais, cuja formação é essencialmente aquém do ordenamento jurídico formal (positivado), terão se de adequar através de um processo de incorporação, ou seja, serão absorvidos pelo sistema jurídico formal;

II – Consta de forma implícita no texto da lei a predominância do interesse público sobre um direito constitucional que é basilar da moradia digna, que é a dignidade da pessoa humana (que sequer é citado neste primeiro artigo), deixando “no ar” que as políticas públicas a serem implementadas pelo poder público obedecerão preferencialmente a critérios de eficiência e funcionalidade<sup>30</sup>

III – Esse dito processo de legitimação fundiária proposto pela lei 13.465/2017 só será aplicado aos núcleos urbanos informais que comprovadamente existirem até a data de 22 de dezembro de 2016. Resta subentendido que ocupações irregulares que venham a se consolidar após esta data não serão alvo das políticas públicas que o Governo Federal, Estados e Municípios implementarão via REURB.

---

<sup>30</sup> O princípio constitucional da eficiência administrativa é uma norma expressa que consta no art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988. Originalmente, o texto constitucional possuía apenas quatro princípios gerais expressos da Administração Pública brasileira: a legalidade, a impessoalidade, a publicidade e a moralidade. A eficiência foi incluída neste rol por intermédio da emenda constitucional nº 19, de 1998. Esta Emenda Constitucional foi uma modificação de corrente do projeto de reforma do aparelho estatal levado a efeito a partir do plano diretor de reforma do aparelho do Estado (1995). O plano tinha como objetivo fundamental propor uma alteração orgânica e funcional na gestão do Estado brasileiro a fim de ser implantado um modelo gerencial em substituição ao burocrático.

A inclusão constitucional do princípio da eficiência foi recebida com desconfiança pela doutrina administrativista brasileira, marcada por uma posição crítica quanto ao ideário neoliberal da reforma administrativa. Entretanto, a ideologia que possa tê-lo colocado na pauta política do Congresso Nacional não é relevante para a sua compreensão jurídica dogmática. O princípio da eficiência deve ser interpretado, portanto, no contexto sistemático de um constitucionalismo do Estado social, que recusa a hierarquia entre princípios e que não aceita dispositivos constitucionais sem força normativa direta. É assim que no geral ele tem sido compreendido pela doutrina – mediante a necessidade de uma interpretação conforme à Constituição. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/82/edicao-1/principio-da-eficiencia,-o>> . Acesso em 26 de junho de 2019.

No seu art.10 esta mesma lei faz uma exposição dos motivos reais da REURB, que se resumem em 3 palavras: ORDEM, PREVENÇÃO E DESESTÍMULO:

“Art. 10. Constituem objetivos da Reurb, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios:

I - **identificar** os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior;

II - criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes;

III - ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados;

IV - promover a integração social e a geração de emprego e renda;

V - estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade;

VI - garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas;

VII - garantir a efetivação da função social da propriedade;

VIII - ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes;

IX - concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo;

X - **prevenir e desestimular** a formação de novos núcleos urbanos informais;

XI - conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher;

XII - franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária.” (grifo nosso)

O que se vê na redação do art. 10 é justamente a clarividente vontade do Poder Público em tentar intervir nos núcleos urbanos informais, não para dar dignidade e conceder direitos reais tão somente, mas principalmente para fazer com que esses núcleos parem de crescer. Mais do que isso: que novos núcleos não nasçam e, tal qual as favelas consolidadas, cresçam a ponto do Estado não conseguir fazer intervenções (sejam elas de natureza social, urbanística, política, policial, etc.).

Em outras palavras, o que o Estado quer é podar pela via legislativa uma realidade urbana já consolidada no Brasil e em toda a América Latina, fazendo com que esses espaços de clandestinidade e irregularidade (nas palavras da própria lei) sejam identificados, ordenados e limitados às regras de um ordenamento estático e preexistente (e que desde sempre segrega posseiros de proprietários). A velha política do “se não pode com eles, junte-se a eles”.

Quanto ao que o Estado não quer, resta evidente a questão do surgimento de novas favelas pós marco temporal de 22 de dezembro de 2016 será utilizado como (mais) uma brecha, no sentido de se ter um argumento de vinculação legislativa em detrimento da ampliação de investimentos no REURB para localidades que se enquadram no parâmetro da lei (núcleo urbano informal), mas sejam, porventura, classificadas pelas autoridades competentes como “núcleo urbano informal não consolidado”.<sup>31</sup>

A REURB se torna então uma espécie de “cerca legal” para definir como será a atuação Estatal, bem como delimitá-la físico-espacial, temporal e socioeconomicamente. Se o crescimento é inevitável, pelo menos que se cresça para o alto (não para os lados), ainda mais se a cidade onde se encontra o núcleo urbano informal consolidado tiver uma supervalorização do metro quadrado construído (caso do município do Rio de Janeiro).

### **2.3.2 Direito de Laje nos termos da lei 13.465/2017**

A inserção do Direito de Laje no rol de Direitos Reais disposto no Código Civil Brasileiro (CCB) vem em consonância com o objetivo exposto no art. 10, inciso II da lei 13.465/2017, que é criar unidades imobiliárias dentro das normas legais e administrativas vigentes, bem como constituir direitos reais em favor dos lajeiros.

O legislador então opta por não se valer dos institutos já existentes em nosso ordenamento, talvez por enxergar nos núcleos urbanos informais tamanhas especificidades que impossibilitariam a aplicação dos institutos já consagrados no CCB.

---

<sup>31</sup> O conceito de NÚCLEO URBANO INFORMAL CONSOLIDADO está presente no Art. 11, inciso III da lei 13.465/2017: aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município;



Há inclusive alguns doutrinadores que defendem que o Direito de Laje não foi inventado, mas sim advém de outros institutos preexistentes, tais como o Direito de Superfície. Outros defendem que o Direito de Laje é uma adaptação do Direito de Sobrelevação, observadas as diferenças fáticas e semelhanças entre os institutos, estes que serão abordados futuramente.

O art. 1.510-A teve seu texto alterado quando promulgada a lei 13.465, excluindo a parte que trazia a definição legal do que seria o Direito de Laje. Mas a mudança mais significativa neste artigo se dá no fato da lei prever a cessão da “superfície superior ou inferior de sua construção a fim de que o titular da laje mantenha unidade distinta daquela originalmente construída sobre o solo.”

A redação anterior previa não só a manutenção da unidade imobiliária distinta, mas também a possibilidade de cessão da superfície “a fim de que terceiro edifique unidade distinta daquela originalmente construída sobre o solo.”

Vemos que o texto da MP nº 759 tinha uma amplitude maior que a do texto da lei 13.465, pois permite que a cessão da superfície seja feita com a finalidade de que outras pessoas, que não o proprietário da construção-base, possam ter o direito de construir sobre a superfície cedida, o que não fica claro na redação da lei que alterou o texto do código civil.

Quando o legislador faz uso de uma textura aberta no texto legislativo para suprimir o direito de construir de terceiros e em substituição a isso utiliza o verbo “manter”, não é de forma despreziosa. Ao que me parece, a intenção é que não haja novas construções, mas sim a legitimação fundiária de uma unidade sobreposta que já exista, mas que não obedeça aos critérios de independência funcional exigidos pela nova legislação. Mais uma vez, observa-se a ideia de contenção das ocupações irregulares.

A lei, portanto, deixa a entender que a atribuição de construir uma / a nova unidade imobiliária autônoma será do proprietário da construção-base, sendo a única responsabilidade do lajeiro a manutenção da construção sobreposta. E nos casos em que não ainda houve um desmembramento funcional das unidades, subentende-se que também seria responsabilidade do proprietário da construção-base obras que porventura fossem necessárias para tal fim.

Analisando por esse prisma, segundo a letra fria da lei, a cessão do Direito de Laje muito mais se aproxima de um Contrato de Compra e venda de Imóveis do que necessariamente da instituição de um Direito Real.

Ainda não se sabe, mas ao que tudo indica e até mesmo pela lacuna legislativa deixada, por ser uma instituição de Direito Real proveniente da celebração de um negócio jurídico (seja cessão onerosa ou gratuita), entende-se por bem respeitar as formalidades exigidas no próprio CCB, como, por exemplo, a exigência de escritura pública caso o imóvel sobre o qual recaia o Direito de Laje seja avaliado em valor superior a trinta vezes o maior salário mínimo vigente no País<sup>32</sup>, sob pena de nulidade da cessão do Direito de Laje.

Uma vez que não há mais a previsão legal da cessão do Direito de Laje para fins de construção, por simples dedução e apreço ao princípio da legalidade, a cessão só poderá ser feita se o imóvel sobreposto for construído pelo proprietário da construção-base (o único legitimado para realizar tal cessão) ou se esse imóvel já existir previamente e passar por benfeitorias necessárias com fins de desmembramento funcional (caso esse desmembramento não exista). Se trata na verdade da implementação do que fora disposto no inciso XI do art. 10 da lei 13.465, quando o legislador objetiva a regularização fundiária através da concessão de direitos reais.

A não previsão legal da possibilidade de construir sobre a superfície lajeárea cedida é um dos pontos de distinção entre Direito de Laje e Direito de Superfície, partindo da premissa que o Direito de Laje é algo distinto do Direito de Propriedade, que pela natureza do instituto compreende o solo do terreno inscrito no RGI, uma vez que não confere ao lajeiro fração ideal da área.<sup>33</sup>

Contrariando boa parte da doutrina que fala sobre o tema, ROBERTO PAULINO DE ALBUQUERQUE JR., OTAVIO LUIZ RODRIGUES JR. e RODRIGO MAZZEI defendem

---

<sup>32</sup> Art. 108. Não dispondo a lei em contrário, a escritura pública é essencial à validade dos negócios jurídicos que visem à constituição, transferência, modificação ou renúncia de direitos reais sobre imóveis de valor superior a trinta vezes o maior salário mínimo vigente no País. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm). Acesso em 26 de junho de 2019.

<sup>33</sup> \_\_\_\_\_ Art. 1.510-A, § 4º A instituição do direito real de laje não implica a atribuição de fração ideal de terreno ao titular da laje ou a participação proporcional em áreas já edificadas.

que o Direito de Laje poderia ser tratado não como um novo direito, mas sim como uma espécie de Direito de Superfície. ALBUQUERQUE JR<sup>34</sup>. chega a afirmar que :

“O que caracteriza o direito de superfície e distingue o seu tipo dos demais direitos reais é a possibilidade de constituir um direito tendo por objeto construção ou plantação, separadamente do direito de propriedade sobre o solo.

Em sentido mais técnico, há superfície quando se suspende os efeitos da acessão sobre uma construção ou plantação a ser realizada ou já existente. O implante que, por força da acessão, seria incorporado ao solo, passa a ser objeto de um direito real autônomo, o direito real de superfície. (...)

Se o que se queria era ressaltar a possibilidade do direito de superfície por sobrelevação<sup>35</sup>, bastava para tanto inserir um artigo no título V do livro do direito das coisas. Para acrescentar à disciplina do direito de superfície a possibilidade de abertura de matrícula separada para a propriedade superficiária e a desnecessidade de atribuição de fração ideal do terreno, outros dois artigos bastariam.”

Para esses autores, a criação de um novo direito no rol de Direitos Reais do Código Civil é algo desnecessário, haja vista entenderem que em nosso ordenamento já existem institutos que poderiam regular de forma satisfatória às situações fáticas que envolvem o Direito de Laje, a saber, um deles seria o Direito de Superfície.

O instituto do Direito de Superfície foi positivado através a promulgação da lei 10.257/2001, mais conhecida como Estatuto da Cidade, com a seguinte redação:

“Art. 21. O proprietário urbano poderá conceder a outrem o direito de superfície do seu terreno, por tempo determinado ou indeterminado, mediante escritura pública registrada no cartório de registro de imóveis.

§ 1º O direito de superfície abrange o direito de utilizar o solo, o subsolo ou o espaço aéreo relativo ao terreno, na forma estabelecida no contrato respectivo, atendida a legislação urbanística.

§ 2º A concessão do direito de superfície poderá ser gratuita ou onerosa.

§ 3º O superficiário responderá integralmente pelos encargos e tributos que incidirem sobre a propriedade superficiária, arcando, ainda, proporcionalmente à sua parcela de

---

<sup>34</sup> ALBUQUERQUE Jr. Roberto Paulino de. O Direito de Laje não é um Novo Direito Real, mas um Direito de Superfície. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2017-jan-02/direito-laje-nao-direito-real-direito-superficie>>. Acessado em 24 de junho de 2019.

<sup>35</sup> Neste caso, o termo SOBRELEVAÇÃO seria um desdobramento do Direito de Superfície e não um instituto autônomo.

ocupação efetiva, com os encargos e tributos sobre a área objeto da concessão do direito de superfície, salvo disposição em contrário do contrato respectivo.

§ 4o O direito de superfície pode ser transferido a terceiros, obedecidos os termos do contrato respectivo.

§ 5o Por morte do superficiário, os seus direitos transmitem-se a seus herdeiros.”

Pouco depois, em 2002, o Direito de Superfície foi incorporado ao CCB, onde está disposto nos artigos 1.369 a 1.377, sofrendo algumas alterações, tal como a substituição do termo DIREITO DE UTILIZAR pelo termo DIREITO DE CONSTRUIR, deixando claro que, nos termos de um acordo de vontade entre as partes, a responsabilidade pela construção do imóvel será do Superficiário.

É inegável que os institutos têm suas semelhanças, no que diz respeito a forma de cessão (gratuita ou onerosa), quanto à questão do espaço a ser utilizado (subsolo e espaço aéreo), da responsabilidade tributária do superficiário, dentre outras.

No entanto, o legislador ignorou tais semelhanças e optou por não alterar o texto que regulava o Direito de Superfície no CCB vigente, talvez por achar que um regramento próprio (ainda que muito semelhante ao já existente) seria capaz de regular a situação de ocupações irregulares.

Um outro instituto que é comparado ao Direito Real de Laje por manter similitudes é o Direito de Sobrelevação, o qual se trata de uma complexão do Direito Real de Superfície.

MAZZEI chega a falar sobre a distinção entre um Direito de Superfície Simples e outro Complexo:

(...) o direito de superfície poderá se apresentar, no plano da dinâmica, basicamente sobre duas formas:

a) Relação *superficiária simples*, fixando-se na concessão a separação dos implantes já existentes do solo, em operação singular – de cisão – para que o superficiário alcance os poderes respectivos às acessões, de forma separada ao solo;

b) Relação *superficiária complexa*, quando for necessário que o concessionário introduza no imóvel o implante, uma vez que do pacto, a acessão sobre a qual aquele exercerá os seus poderes não está cravada no imóvel (concessão adedificandum e/ou adplantandum). O superficiário terá, portanto, que criar o ambiente favorável para o

efetivo exercício do direito de superfície, pois somente poderá retirar bônus da concessão a partir da existência do implante”

Para MAZZEI, seria possível a instituição de um Direito de Superfície por Sobrelevação, quando o superficiário teria a concessão para construir sobre uma construção pré-existente, o que muito se assemelha ao Direito de Laje.

Já Carlos Roberto Gonçalves se posiciona de forma contrária, se valendo do Princípio da taxatividade para argumentar a não admissão de institutos não previstos de forma expressa em nosso ordenamento jurídico:

“imóvel edificado não está sujeito ao aludido direito, uma vez que o citado dispositivo não prevê a possibilidade de constituição do direito de superfície por cisão<sup>36</sup>, admitida nos direitos civis italiano e português. Essa modalidade parte de um imóvel construído ou plantado, no qual já se tenham operado os efeitos da acessão. O dono do imóvel retém em seu domínio o terreno e transfere a outrem, que passa a ser superficiário, a propriedade da construção ou plantação. De acordo com o sistema adotado pelo Código de 2002, porém, se o imóvel já possuir construção ou plantação não poderá ser objeto de direito de superfície, porque somente o terreno se presta a essa finalidade, salvo se for convencionada a demolição da construção existente para a reconstrução ou construção de outra, ou a erradicação da plantação existente para fins de utilização do terreno para os mesmos fins.”

Vê-se que a legislação sobre o tema não é clara, pois por mais que o CCB não autorize de forma expressa a sobrelevação derivada do Direito de Superfície, não existe vedação legal, o que, em tese, autorizaria a sua aplicação.

Tendo em vista tais diferenças, semelhanças e divergências doutrinárias, o legislador optou por não se valer do Direito de Superfície por Sobrelevação.

Feitos os devidos esclarecimentos sobre a opção legislativa de criar um Direito Real ao invés de aproveitar institutos jurídico pré-existent, passaremos a analisar a natureza do Direito Real de Laje.

## **2.4 Direito Real sobre coisa própria ou sobre coisa alheia?**

---

<sup>36</sup> Cisão nada mais é que um desdobramento do Direito de Superfície. O Direito de Superfície por Cisão incidirá sobre um terreno em que já tenha sido feita uma edificação ou plantio. Alguns teóricos entendem serem termos sinônimos o Direito de Superfície por Sobrelevação e Superfície em segundo grau.

Em regra, Direitos Reais, também chamado de “Direito das Coisas”, são normas positivadas objetivando a regulação de direitos pessoais sobre bens móveis e / ou imóveis que tenham conteúdo econômico.

A principal característica dos Direitos Reais (e a que mais nos interessa nesse trabalho) é a oponibilidade *erga omnes*, ou seja, o direito exercido pelo titular do Direito Real é de interesse público quanto ao seu registro, sendo oportunizado a todo e qualquer cidadão ter ciência do(s) Direito(s) incidentes sobre determinado bem (que pode ser um bem físico ou não).

Há inclusive autores que consideram Direitos Reais como absolutos, visto que surgem de uma regulação advinda do poder legislativo

Os direitos reais podem ser classificados em “*jus in re propria*” (direito sobre a coisa própria) e o “*jus in re aliena*” (direito real sobre a coisa alheia).

Parte da doutrina considera o direito de laje como um direito real sobre coisa alheia, principalmente motivados pela *ratio* de que o direito de laje seria melhor operado em ordenamento jurídico como um desdobramento da sobrelevação no direito de superfície do que como um novo direito real.

Neste ponto, é importante destacar o que diz o Código Civil de 2002 sobre do direito de superfície:

“Art. 1.369. O proprietário pode conceder a outrem o direito de construir ou de plantar em seu terreno, por tempo determinado, mediante escritura pública devidamente registrada no Cartório de Registro de Imóveis.”

Conforme se depreende do dispositivo legal, é possível observar que o Código Civil de 2002 dispõe de forma expressa que o direito de superfície se constitui tendo como objeto uma plantação ou uma construção, não alcançando de forma alguma o direito de propriedade que obviamente atinge o solo.

Destaca-se também a questão da vigência do direito de superfície, que se dará por tempo limitado, conforme predisposto em contrato cujas manifestação das partes será “a lei”.

Sendo assim, enquanto o contrato estiver vigente, o titular do direito de superfície terá um direito Real, como oponibilidade *erga omnes*, referente a sua construção ou a sua plantação.

No entanto, o fato do titular do direito de superfície não ter quaisquer direitos em relação ao solo (tendo em vista que o direito de superfície não alcança a propriedade), ou seja, o superficiário não ter direito a uma fração ideal do solo onde se localiza a sua construção ou a sua plantação, é mais um (ou o principal) dos motivos que dão base teórica para afirmação de que o direito de superfície se trata de um direito real sobre coisa alheia.

Ao que me parece, na visão de alguns autores, a idealização do direito de laje como um novo direito real e não como um desdobramento da sobrelevação no direito de superfície, conferiria ao titular do direito de laje maior autonomia do que a de um titular do direito de superfície.

É o que argumenta o autor Roberto Paulino de Albuquerque Junior :

“Da regulamentação da sobrelevação sob o nome de direito de laje, dois pontos parecem ser mais relevantes: (a) a abertura de matrícula registral autônoma, um ponto delicado do direito de superfície no Brasil (artigo 1510-A, parágrafo 5º); a permissão de constituição do direito de laje sem submissão ao regime do condomínio edilício (artigo 1510-A, parágrafo 6º).”.

Em um condomínio edilício, por exemplo, o comprador adquiri uma unidade imobiliária com autonomia funcional, a qual já lhe tenha sido atribuída uma fração ideal do solo. Neste caso, existirá a o direito de propriedade de forma plena.

Já no direito real de laje, o comprador adquirirá um direito sobre o espaço onde será construída a nova unidade imobiliária autônoma, ou o direito sobre um unidade que foi ou será desmembrada funcionalmente, mas esta nunca terá para si a atribuição de uma fração ideal do solo.

Outro forte argumento para sustentar a afirmação que o Direito Real de Laje se trata de um Direito Real sobre coisa alheia é o art. 1.510 – E, (este que será abordado novamente mais

a frente, em outro contexto, falando sobre outro aspecto jurídico), cujo *caput* diz que “*A ruína da construção-base implica extinção do direito real de laje*”.

É impossível negar o vínculo fático que existe entre a construção-base (manifestado através do Direito de Propriedade) e a Laje . Veja que diante da ruína da construção base, a regra é a extinção do Direito de laje, se tornando um direito quase que de natureza perecível.

Stolze (2017) chega a defender:

“...trata-se de um direito real sobre coisa alheia - com amplitude considerável, mas que com a propriedade não se confunde -, limitado à unidade imobiliária autônoma erigida sobre a construção original, de propriedade de outrem. E ainda, relata, Melhor seria, em nosso sentir, que se utilizasse a expressão “direito sobre a laje”, como empregado no Enunciado 18, da I Jornada dos Juizes das Varas de Família da Comarca de Salvador. (salomaoviana.jubrasil.com.br)”

E acrescenta:

“(O direito de laje)Consiste, pois, em um direito real limitado à estrutura autônoma construída (laje), desde que a unidade imobiliária sobreposta, qualquer que seja o seu uso, seja dotada de:

- a) isolamento funcional;
- b) acesso independente.

A unidade imobiliária da laje, portanto, deverá, em perspectiva funcional, estar isolada da construção original, configurando célula habitacional distinta, havendo, neste ponto, uma similitude com o condomínio horizontal.”

Pese-se ainda que para que esta regra não seja aplicada e para que o Direito Real subsista à ruína, só haverá duas possibilidades: I – que o Direito Real de Laje tenha sido instituído mediante cessão do subsolo (o que raramente se vê na realidade urbanística brasileira); II – que a construção-base seja reedificada num prazo decadencial de 5 (cinco) anos.

Ainda sobre a questão do direito real de laje diante da ruína da construção-base, Carlos Eduardo Elias de Oliveira rebate:

“O fato de o Direito Real de Laje aéreo (e não o subterrâneo, por conta da sua independência física, reconhecida pelo art. 1510-E, I, CC) ser extinto no caso de ruína da construção-base sem reedificação em 5 anos não corrompe a sua natureza de um



verdadeiro direito real de propriedade, pois essa dependência arquitetônica não é decisiva para a conceituação jurídica, que é fruto de uma ficção legal”.

Em contrapartida, o Direito Real de Propriedade em nada seria afetado, a não ser pela ruína da construção, que obviamente causaria danos materiais ao proprietário.

Apesar de todos esses argumentos levantados anteriormente, que sustentam dignamente a tese de que o direito real de laje seria um direito real sobre coisa alheia, a doutrina majoritária atual sustenta o texto legal indica que o Direito Real de Laje é considerado um direito real sobre coisa própria.

Esse é o entendimento de autores renomados, como Oliveira (2016), que afirma: *“ao contrário do que insinua uma primeira impressão, o Direito Real de Laje não é um direito real sobre coisa alheia. É, sim, um novo Direito Real sobre coisa própria, ao lado do direito real de propriedade.”*

A necessidade de abertura de uma nova matrícula no cartório imobiliário é um dos argumentos que validam a ideia de direito real sobre coisa própria, dialogando com o princípio da unitariedade registral, disposto no §1º, I, do artigo 176 da Lei 6.015 de 1973, a Lei de Registros Públicos:

“Art. 176 - O Livro nº 2 - Registro Geral - será destinado, à matrícula dos imóveis e ao registro ou averbação dos atos relacionados no art. 167 e não atribuídos ao Livro nº 3.

§ 1º A escrituração do Livro nº 2 obedecerá às seguintes normas:

I - cada imóvel terá matrícula própria, que será aberta por ocasião do primeiro registro a ser feito na vigência desta Lei;”

Nos termos do artigo 1.510-A, *“o titular da construção-base, poderá ceder a superfície superior ou inferior para que o titular do direito de laje mantenha unidade distinta daquela originalmente construída sobre o solo”*, assim como o disposto no §3º que *“ Os titulares da laje, unidade imobiliária autônoma constituída em matrícula própria, poderão dela usar, gozar e dispor.”*

Há que se admitir que as faculdades de usar fruir e dispor, atribuídas ao titular do direito real de laje pelo referido §3º do artigo 1,510-A do Código Civil de 2002, mantém fortes semelhanças com direito real de propriedade, para além da necessidade de registro de uma nova matrícula para a criação da nova unidade imobiliária autônoma.

No entanto, resta claro que o Código Civil de brasileiro dá a entender que o direito real de laje se trata de um direito real sobre coisa própria e não como um direito real sobre coisa alheia, ideia que tem sido considerada majoritariamente.

### **3 – RESPONSABILIDADE CIVIL NO DIREITO DE LAJE**

#### **3.1 Responsabilidade Civil em caso de Ruína da Construção-base**

Até o presente momento da exposição deste trabalho falamos sobre o processo histórico-jurídico que precedeu a positivação do direito à moradia digna advindo de um processo de internalização de um direito que fora previsto e reconhecido primeiramente no âmbito internacional.

Falamos sobre as diferenças entre “ter direito à moradia digna” e “ter acesso à moradia digna” e como a ausência de políticas públicas durante séculos fez com que anda hoje sentíssemos os reflexos da falta de moradias dignas no território das grandes cidades.

Tratamos também sobre o déficit habitacional que assola a população mais pobre situada no território brasileiro, fazendo um recorte sobre a região sudeste do Brasil, esta que concentra a maior parte das residências irregulares, demonstrando através de dados e gráficos o quanto o baixo poder aquisitivo e a facilidade de acesso à bens da vida estimula essa camada da população a optar pela irregularidade.

Conceituamos e analisamos a Laje enquanto espaço físico componente de uma construção, o Direito Real de Laje, bem como o seu processo de positivação no ordenamento jurídico brasileiro através da MP nº 759 e no Código Civil brasileiro. Vimos alterações relevantes no texto da lei 13.465/2017, que mudaram a forma de encarar o novo direito real criado por opção legislativa, que escolheu não regular tal matéria fundiária por meio de institutos já consagrados, tais como o Direito de Propriedade, Direito de Superfície e de Superfície por Sobrelevação / Cisão, dadas as peculiaridades do Direito de Laje no mundo dos fatos.

Assim sendo, falamos sobre a espinha dorsal do Direito de Laje dentro do ordenamento jurídico pátrio.

No entanto, o que nos dá margem para tratar do assunto central deste capítulo é o art. 1.510-E do Código Civil, este que foi também inserido no texto normativo através da lei

13.465/2017 e que trata de um assunto cuja doutrina e jurisprudência estão mais que solidificadas: a Responsabilidade Civil em caso de ruína de uma construção.

O referido artigo do Código Civil brasileiro diz em sua redação:

Art. 1.510-E. A ruína da construção-base implica extinção do direito real de laje, salvo:

I - se este tiver sido instituído sobre o subsolo; (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

II - se a construção-base não for reconstruída no prazo de cinco anos. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

Parágrafo único. O disposto neste artigo não afasta o direito a eventual reparação civil contra o culpado pela ruína. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

Obviamente partimos do pressuposto que todas as divergências que existem no Direito de Laje foram dirimidas, as normas legais e administrativas que versam sobre a publicidade do registro do imóvel e técnicas de construção foram rigorosamente cumpridas, o Direito de Laje fora instituído com sucesso nos grandes conglomerados habitacionais irregulares e que não haja nenhum conflito sobre o Direito Real instituído, seja na esfera dos Direitos Reais ou nas Relações obrigacionais que precedem e permeiam o Direito de Laje. Estamos trabalhando com a hipótese do Direito de Laje que deu certo, ou seja, “o melhor dos mundos”.

Tendo o Direito de Laje “vingado” no direito brasileiro, esbarramos num último e delicado aspecto a ser observado na Lei 13.465/2017: estando o Direito de Laje fisicamente atrelado a uma construção base, que segurança jurídica teria o lajeiro numa situação de ruína da construção-base?

Pensem na hipótese de uma cessão onerosa. O proprietário da construção-base decide ceder sua laje para que o lajeiro mantenha unidade autônoma, distinta da construção originária. O lajeiro paga pela cessão e, portanto, adquire por meio de celebração de um negócio jurídico o Direito de Laje, respeitados os limites legais dispostos no Código Civil brasileiro.

Passam-se vários anos, começam a aparecer rachaduras profundas na construção sobreposta, obrigando o lajeiro a arcar com as devidas reformas estruturais a fim de manter incólume a sua edificação. O proprietário, de boa-fé, até aceita partilhar as despesas da reforma, vistos que percebera que a não intervenção através de obras poderia prejudicar sua construção-

base. Acreditando que fizeram tudo que era necessário para a saúde estrutural do edifício, proprietário da construção-base e lajeiro seguem suas vidas.

Chega o dia em que a construção sobreposta vem a desabar, fazendo com que todo o edifício venha à ruína, inexistindo vítimas fatais.

As autoridades competentes investigam as causas do desabamento e constataam que o solo não era apropriado para se construir um edifício de dois pavimentos por ser demasiadamente arenoso.

Neste caso hipotético (que muito se aproxima da realidade brasileira), poderia o proprietário da construção-base ser responsabilizado mediante analogia à responsabilização imputada ao dono da obra num contrato de empreitada, ou seja, utilizar a noção de responsabilidade solidária entre o proprietário da construção-base?

Uma vez que a cessão do Direito de Laje tem como pré-requisito a existência de uma construção-base devidamente registrada em Cartório de Registro de Imóveis, bem como a exigência que sejam “*respeitadas as posturas edilícias e urbanísticas vigentes*”<sup>37</sup>, como ficaria a situação do Lajeiro no caso impossibilidade de reconstrução da construção-base?

Já que o proprietário da construção-base tem propriedade plena sobre o imóvel, poderia simplesmente não querer reconstruir o imóvel que desabou e, conseqüentemente, extinguir o Direito de Laje pela não reedificação da construção-base no prazo de 5 (cinco) anos sem que houvesse acordo entre as partes sobre que medidas seriam tomadas em caso de ruína do edifício?

O texto da lei 13.465/2017 é uma colcha de retalhos jurídicos, cujas costuras encontram-se alinhavadas, frouxas, incertas e imprecisas, esperando somente a prolação de decisões judiciais para tentar arrematar lacunas deixadas pelo legislador e firmar entendimentos sobre conflitos que orbitam tal Direito Real.

---

<sup>37</sup> Art. 1.510-A (...) § 6º O titular da laje poderá ceder a superfície de sua construção para a instituição de um sucessivo direito real de laje, desde que haja autorização expressa dos titulares da construção-base e das demais lajes, respeitadas as posturas edilícias e urbanísticas vigentes. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017). Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm)>. Acesso em 26 de junho de 2019.

Não obstante as inconsistências da lei que instituiu o Direito de Laje no rol taxativo de Direitos Reais, o parágrafo único do **art. 1.510-E** merece ser lido com atenção, quando diz que as hipóteses descritas nos incisos I e II não afastam “*o direito a eventual reparação civil contra o culpado pela ruína.*”

O legislador claramente opta pela adoção da Responsabilidade Civil Subjetiva nos casos de ruína do edifício, ao prever que o culpado da ruína proceda com a compensação dos danos causados.

Falaremos a seguir sobre a responsabilidade Civil Subjetiva e como esta influenciará o direito de ação na ceara do Direito de Laje.

### **3.1.1 Responsabilidade Civil Subjetiva**

Por muitas e muitas décadas, doutrinadores afirmavam categoricamente que a Responsabilidade Civil Subjetiva é proveniente de um ato, de uma conduta humana culposa com caráter volitivo, ou seja, que a pessoa a ser responsabilizada praticou um ato com consciência do possível resultado ou que tinha como prever o resultado de tal conduta.

Para o Direito brasileiro têm-se no art. 186 do CCB a positivação de uma cláusula geral de Responsabilidade Civil, quando a lei diz que “*Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.*” (BRASIL, 2002).

Assim, essa corrente doutrinária defendeu por muitos anos que a Responsabilidade Civil tem como pressuposto três elementos: conduta culposa (volitiva), dano e nexo causal (TARTUCE, 2011, p.411).

Com o passar dos anos, a concepção enrijecida de conduta culposa foi perdendo espaço, conforme demonstra ILDEFONSO (2014, p. 39):

“Não se pode afirmar que esse aspecto subjetivo seja a vontade, pois, como veremos adiante, a conduta culposa *stricto sensu* não o será por vontade do agente. Daí entendermos incorreta a afirmativa de que a responsabilidade subjetiva é assim chamada por levar em consideração o elemento anímico ou volitivo do sujeito.

Preferimos afirmar que a responsabilidade é subjetiva por se fundar em ato voluntário, ainda que com resultado diverso do desejado, ou seja, por ter como ponto de partida a conduta do sujeito envolvido.”

Logo, a parte majoritária da doutrina civilista brasileira passou a admitir que a culpa *latu sensu* abarca a culpa *stricto sensu* e dolo, o que pouco influencia na questão da reparação advinda da responsabilização subjetiva, visto que na esfera civil isso não altera em nada o dever de reparar, tendo o Brasil adotado a Teoria da Reparação Integral.<sup>38</sup>

Dentro da lógica do Direito de Laje, segundo o legislador, a ruína da construção-base, que afetaria diretamente o direito do lajeiro por sobreposição, ensejaria a extinção do Direito de Laje, salvo se a construção-base fosse reconstruída no prazo de cinco anos, não obstando reparação civil em face do CULPADO pela ruína.

Na hipótese levantada no tópico anterior, não bastasse o lajeiro ter sido onerado pelo pagamento de valores a fim de adquirir o direito de manter unidade autônoma distinta da construção-base, arcar com todos os tributos referentes a ela, arcar com obras necessárias para manutenção do imóvel (incluindo as áreas comuns, descritas da lei) e ter sofrido com o desabamento de seu imóvel, o legislador atribui ao lajeiro mais um ônus: o de provar quem foi o culpado pela ruína.

Pelo texto da Lei 13.465/2017 e estabelecendo um diálogo com os outros institutos do Direito Civil brasileiro que tratam da Responsabilidade Civil, sem que houvesse prova de culpa (porque culpa não se presume nesse caso) e de quem seria a responsabilidade pela ruína, não seria possível a reparação do dano sofrido pelo lajeiro.

Quando há uma discussão de quem seria culpado pela ruína do edifício, dificilmente seria viável a aplicação do inciso V do art. 10 da Lei 13.465/2017, que fala sobre os objetivos da REURB. Esse inciso fala justamente do estímulo de resolução de conflitos pela via extrajudicial

Sabendo que majoritariamente as construções feitas nas áreas do núcleos urbanos informais são de pessoas cuja renda familiar se encontra na faixa de menos de um salário

---

<sup>38</sup> Art. 944. A indenização mede-se pela extensão do dano. Parágrafo único. Se houver excessiva desproporção entre a gravidade da culpa e o dano, poderá o juiz reduzir, equitativamente, a indenização. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm)>. Acesso em 26 de junho de 2019.

mínimo até 3 salários mínimos e que, em sua maioria, economizaram durante anos seu parco dinheiro para adquirir um lugar para morar, há necessidade de fazermos uma reflexão: qual a possibilidade de haver consenso entre proprietário e lajeiro pela via extrajudicial? Creio que ínfima.

Como consequência dessa disparidade entre proprietário da construção-base (cujo Direito de Propriedade permanece inalterado, tendo em vista que o bem imóvel é o solo) e lajeiro (cujo direito está condicionado à uma construção propriamente dita), certamente essas demandas serão levadas ao judiciário.

Levadas tais demandas ao judiciário, pensemos na distribuição do ônus da prova: o lesado terá que provar nos autos do processo em face do proprietário que não foi ele mesmo o culpado pela ruína do edifício, como diligenciar a fim de saber que foi o culpado, caso o Réu se valha da reconvenção (o que é plenamente presumível, haja vista que o proprietário também sofreu dano com a ruína do edifício e certamente não assumirá a culpa pelo ocorrido, tendo sido, em tese, diligente quanto a todas as normas legais e técnicas que envolvem a construção do edifício). Seria uma verdadeira “caça às bruxas” pela via judicial.

Mais uma vez o proprietário encontra-se em situação de vantagem. Para diminuir seu prejuízo, o proprietário tem plenos poderes para alienar seu imóvel, enquanto o lajeiro está totalmente vulnerável pela extinção da construção-base.

Enquanto o culpado não é “encontrado” para que seja responsabilizado e, por conseguinte, possa proceder com a reparação, na hipótese levantada, lajeiro e proprietário estariam sem lugar para morar (partindo do pressuposto que o proprietário não é um incorporador imobiliário e residia na construção-base, sendo este seu único imóvel).

Sendo a moradia um direito básico de todo ser humano, a subjetificação da Responsabilidade Civil no caso do Direito de Laje é uma opção legislativa temerária, que provoca profunda insegurança jurídica nas relações proprietário / lajeiro.

É certo que, previamente cientes dessas implicações em caso de ruína da construção, proprietário e lajeiro celebrariam um negócio jurídico baseado na autonomia da vontade das partes para tentar blindar o Direito de Laje, na melhor das hipóteses.



Na pior das hipóteses, o Direito de Laje sequer será cogitado para que se efetive o direito constitucional à moradia.

Cabe ressaltar que a opção legislativa de subjetivação da Responsabilidade Civil a lei 13.465/2017 contrapõe um outro instituto jurídico existente e pacificado em caso de ruína de construções, instituto esse que será abordado a seguir.

### 3.2 Responsabilidade Civil pelo Fato da Coisa

A Responsabilidade pelo Fato da Coisa foi uma quebra de paradigma em matéria de Responsabilidade Civil, uma vez que rompe (em alguma medida) com a ideia de reparação decorrente de dano causado por conduta volitiva (com dolo) ou culpa (*stricto sensu*).

Numa ficção jurídica, a coisa inanimada seria a causadora de um dano a ser reparado, imputando ao dono da coisa a responsabilidade por proceder com a reparação.

O art. 937 do CCB diz que “ *O dono de edifício ou construção responde pelos danos que resultarem de sua ruína, se esta provier de falta de reparos, cuja necessidade fosse manifesta*” (BRASIL, 2002).

É pacífico na jurisprudência hodierna que a responsabilidade implícita do referido artigo é objetiva:

A C Ó R D Ã O Apelação Cível. Ação Indenizatória. Direito Civil. **Ruína de edifício.** Queda de pedaço de janela em transeunte na calçada. Alegação de ocorrência de danos morais e estéticos. Denúnciação à lide do condomínio pela proprietária do imóvel. Sentença de parcial procedência na lide principal. Improcedência da lide acessória. Irresignação da parte autora e da ré. Manutenção do julgado. Rejeição da preliminar de ilegitimidade passiva. Incidência da Teoria da Asserção. **Responsabilidade objetiva. Inteligência dos arts. 186, 927, 937 e 938, todos do Código Civil.** Parte ré que não logrou êxito em afastar sua responsabilidade. Mais ainda, não demonstrado pelo acervo probatório que o desprendimento de peças da janela tenham sido ocasionados pela obra realizada pelo condomínio denunciado. Danos morais configurados. Verba reparatória em consonância com o caso concreto e com os Princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade. Aplicação da Súmula n.343 do E.TJRJ. Ajuste do arbitramento dos honorários sucumbenciais, ante a vedação à compensação trazida pelo NCPC, bem como em razão da majoração na forma do art. 85, § 11 do dispositivo. Jurisprudência e precedentes citados: 0024698-

88.2009.8.19.0054 - APELAÇÃO Des (a). NAGIB SLAIBI FILHO - Julgamento: 24/02/2016 - SEXTA CÂMARA CÍVEL; 0395011-92.2011.8.19.0001 - APELAÇÃO Des (a). WAGNER CINELLI DE PAULA FREITAS - Julgamento: 26/06/2013 - DÉCIMA SÉTIMA CÂMARA CÍVEL; 0077872-31.2013.8.19.0067 - APELAÇÃO Des (a). ROGÉRIO DE OLIVEIRA SOUZA - Julgamento: 13/11/2018 - VIGÉSIMA SEGUNDA. DESPROVIMENTO DE AMBOS OS RECURSOS.

(TJ-RJ - APL: 03295836120148190001, Relator: Des(a). REGINA LUCIA PASSOS, Data de Julgamento: 05/02/2019, VIGÉSIMA PRIMEIRA CÂMARA CÍVEL)

No entanto, alguns doutrinadores, dentre eles Sérgio Cavalieri Filho, entendem que a Responsabilidade Civil Objetiva descrita no art. 937 do Código Civil seria subjetiva, tendo em vista a necessidade de provar que a ruína da construção ou edifício não decorreu de falta de reparo manifestamente necessário.

Já Stolze (2008, p. 179) segue uma linha que defende a não obrigatoriedade de prova da ausência de culpa, aplicando assim a responsabilização objetiva.

Ponto relevante a ser observado é que, para a doutrina brasileira, existe ruína total (quando a construção ou edifício deixa de existir o status quo) e ruína parcial (deterioração parcial de partes de uma construção ou edifício, como embolso, telhas, etc).

Vê-se que o nosso ordenamento já previa a espécie de responsabilidade a ser aplicada nos casos de ruína de uma construção ou edifício bem antes da criação do direito de laje, justamente a espécie de responsabilidade que confere maior segurança jurídica no que tange à especificação do responsável por reparar um dano.

Há, portanto, um verdadeiro retrocesso jurídico quando contemplamos numa mesma legislação dispositivos que se contrapõem de forma direta e regulam uma mesma situação fática.

Uma lei com tantas divergências, incongruências, lacunas e tão distante da realidade à qual ela se propõe regular é um verdadeiro desserviço ao sistema normativo brasileiro.

## CONCLUSÃO

A lei 13.465/2017, esta que alterou o Código Civil em seu rol taxativo que versa sobre Direito Reais, acrescentando-lhe o Direito Real de Laje, é mais uma tentativa do poder legislativo de regular esse fenômeno social que tornou-se incontrolável e, por que não dizer, “imparável”.

No entanto, a lei 13.465/2017, como outras leis elaboradas pelo poder legislativo brasileiro, tem lacunas que podem desestimular justamente o que a *ratio legis* pretende promover: o acesso à moradia digna.

Aspectos que colaboram para não efetividade do Direito Real de Laje, tais como exigência de título de propriedade do titular da construção-base, necessidade de abertura de matrícula para a nova unidade autônoma no Cartório de Registro Geral de Imóveis (RGI), entre outros, podem ser fatores desestimuladores da cessão do Direito de Laje, principalmente em áreas favelizadas, onde a irregularidade fundiária é predominante.

Mais do que os fatores citados anteriormente, a Responsabilidade Civil implícita no Direito de Laje é colidente com regra adotada pelo próprio Código Civil brasileiro. A Responsabilidade Civil em caso de dano causado por qualquer construção é, em regra, Objetiva, aplicando-se então a Teoria da Responsabilidade Civil pelo Fato da Coisa.

Porém, o Art. 1.510-E, parágrafo único do Código Civil (nova redação dada pela Lei 13.465/2017) deixa em aberto que a Responsabilidade Civil é do causador do dano, nos casos de ruína da construção-base.

Com isso, abre-se a possibilidade da Responsabilização Subjetiva, cuja prova de culpa é imprescindível, fugindo à regra do próprio Código Civil.

Os fatores supracitados impactarão fortemente não só na eficácia e aplicabilidade do Direito de Laje, mas também na quantidade e duração de processos que serão levados ao judiciário a fim de buscar reparação pelos danos sofridos.

A Responsabilidade Civil Subjetiva pode alcançar a qualquer um dos envolvidos na cessão do Direito de Laje, desde o Engenheiro que projetou a obra, o construtor do(s)

imóvel(is), até o próprio lajeiro (titular do Direito de Laje), ensejando assim uma verdadeira “caça às bruxas” do responsável pelo dano causado.

Haverá um problema ainda maior quando partimos do pressuposto que as favelas brasileiras encontram-se mergulhadas na irregularidade fundiária, uma vez que raramente vê-se um morador destas comunidades sendo detentor de título de propriedade imobiliária.

Se os requisitos legais dispostos na lei 13.465/2017 são obedecidos, pelo texto da lei podemos inferir que aplica-se a Responsabilidade Subjetiva.

Mas, se existe a Responsabilidade Civil pelo Fato da Coisa, que há tempos regula de forma pacífica os casos de ruína de edifícios e construções, por que não aplicá-la em favor daquele que sofrer tal dano?

Por serem normas hierarquicamente iguais, ambas (Responsabilidade Subjetiva e Responsabilidade Civil pelo Fato da Coisa) têm o mesmo “peso” normativo, abrindo uma brecha para a discricionariedade do judiciário quanto ao “melhor” tipo de responsabilidade aplicável ao caso concreto, se forem ponderados o Princípio Constitucionais da Efetividade, Dignidade da Pessoa, Direito à Moradia Digna

Ainda nesse passo, seria mais viável e vantajoso econômica e processualmente instituir o Direito de Laje dentro dos requisitos legais propostos pela Lei 13.465/2017, aplicando em caso de dano a Responsabilidade Subjetiva (que exige prova do dano e de quem o causou, o que aumenta consideravelmente a duração de um processo), ou continuar na irregularidade fundiária, cuja aplicação da regra do Código Civil (Responsabilidade Objetiva) seria automaticamente aplicada, afastando a necessidade de provar quem seria o causador do dano?

Diante da imprecisões legislativas e lacunas por elas deixadas, levando em conta os aspectos de celeridade na resolução do conflito e segurança jurídica, creio que seria “direito mais sólido” o ora tido como irregular, no qual se pleitearia a responsabilidade objetiva, aquela cuja simples constatação do dano gera direito de reparação, independente de quem o causou.

Tal brecha pode acarretar sérios problemas desde o momento da cessão da laje (quando o proprietário ou lajeiro, sabedor dos riscos inerentes à construção, pode optar por,

respectivamente, ceder ou adquirir a laje, condicionando o negócio jurídico ao não registro do Direito de Laje ) até as decisões judiciais de 1ª e/ou 2ª instância (quando o Direito Real de Laje poderá ter diversas interpretações ).

Por serem normas hierarquicamente iguais, ambas têm o mesmo “peso” normativo, abrindo uma brecha para a discricionariedade do judiciário quanto ao “melhor” tipo de responsabilidade aplicável ao caso concreto.

Portanto, o Direito de Laje, da forma como fora redigido, traz mais insegurança jurídica do que promoção do Direito Fundamental à moradia digna. Mais do que isso, mais uma vez reforça a ideia de proteção ao Direito de Propriedade, segregando através do texto normativo os cidadãos que detém título de propriedade e os que pretendem adquirir o Direito de Laje.

Mesmo tendo “inovado” para atingir seu objetivo, continua sendo uma norma lacunosa, cheia de brechas a serem exploradas pelo Judiciário.

Com isso, o Direito Real de Laje acaba se tornando “mais do mesmo”, evidenciando a sede de regulação do sistema jurídico brasileiro, que claramente não acompanha as mudanças sociais brasileiras, mas é extremamente eficaz em manter as conjunturas socioeconômicas de nosso país.

Como bem disse a Dra. Cláudia Franco, *“esse Direito de Laje contemplado pela Lei é dos ricos, porque o dos pobres foi esquecido”*.

Pior do que a invisibilidade dessa camada social é a expressa e esdrúxula opção legislativa de invisibilizá-la, positivando um Direito que nada tem o que ver com a população que realmente precisa de políticas públicas de promovam uma moradia digna.

Segurança jurídica e dignidade estão no papel e somente nele, seja na letra fria da lei ou na letra de um título de propriedade.

O que passa disso é só favor de quem por séculos sustenta um sistema diferenciador de cidadanias.

## BIBLIOGRAFIA

ALBUQUERQUE Jr. Roberto Paulino de. O Direito de Laje não é um Novo Direito Real, mas um Direito de Superfície. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2017-jan-02/direito-laje-nao-direito-real-direito-superficie>>. Acesso em 28 de junho de 2019.

BAHIA, Ryanne F. Monteiro. QUANDO A POBREZA TOMA CORPO: ANÁLISE SOCIOLÓGICA DE O CORTIÇO, DE ALUÍZIO AZEVEDO, in ISSN 1808 -8473 - Vol. 9, n.1,2012. Disponível em <<http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/baleianarede/article/view/2849>>. Acesso em 20 de junho de 2019.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 20 de junho de 2019.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm)>. Acesso em: 20 de junho de 2019.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm)>. Acesso em: 20 de junho 2019.

\_\_\_\_\_. Medida provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, e dá outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm). Acesso em 26 de junho de 2019.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a

regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm)>. Acesso em 26 de junho de 2019.

CHAVES, Cristiano. Rosenvald, Nelson. Curso de Direito Civil. Direitos Reais. Editora Juspodium. 2013.

CORRÊA, Cláudia Franco. Controvérsias: entre o “direito de moradia em favelas e o direito de propriedade imobiliária na cidade do Rio de Janeiro: o “direito de laje” em questão. Rio de Janeiro: Topbooks, 2012.

DINIZ, Maria Helena. Código Civil anotado / Maria Helena Diniz – 14. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2009.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. Curso de Direito Civil. V.5. 11 ed., rev. Ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2015.

Estatuto da Cidade / coordenadores José Manoel de Arruda Alvim e Everaldo Cambler. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

GAGLIANO, Pablo Stolze e PAMPLONA FILHO. Manual de Direito Civil. São Paulo: Saraiva. 2017.

GONÇALVES, Carlos Roberto. Direito Civil Brasileiro: Direito das Coisas. V.5. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

HOLSTON, James. Cidadania insurgente : disjunções da democracia e da modernidade no Brasil / James Holston ; tradução Claudio Carina ; revisão técnica Luísa Valentini. — 1a ed. — São Paulo : Companhia das Letras, 2013.

ILDEFONSO, Carlos Brandão. Responsabilidade Civil: verdade ou mito? – Belo Horizonte: Editora D’Plácido, 2014.

MAZZEI, Rodrigo. O Direito de Superfície no Ordenamento Jurídico Brasileiro, disponível no: <http://www.dominiopublico.gov.br> acessado em 10 de julho de 2017.

TARTUCE, Flávio. Manual de Direito Civil: volume único / Flávio Tartuce. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011.

\_\_\_\_\_. Direito civil, v. 4: Direito das Coisas / Flávio Tartuce. 9. Ed. Ver., atual.e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2017.

STOLZE, Pablo. Direito real de laje: primeiras impressões. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 22, n. 4936, 5 jan. 2017. Disponível em:<<https://jus.com.br/artigos/54931>>. Acesso em 26 de junho de 2019.

TEPEDINO, Gustavo. Temas de Direito Civil / Gustavo Tepedino. – 1. ed. –Rio de Janeiro: Renovar, 1999.